

Los derechos bajo ataque

Replantear el activismo
en un mundo autoritario

Gráinne de Búrca



Replantear el activismo en un mundo autoritario

Índice

Cubierta

Índice

Portada

Copyright

Dedicatoria

Agradecimientos

Introducción

1. La eficacia de los derechos humanos

Teorías sobre la eficacia de los derechos humanos

Tres estudios de caso

Los movimientos sociales y la sociedad civil como actores clave en el “experimentalismo de los derechos humanos”

Una teoría experimentalista transnacional del derecho y la defensa de los derechos humanos

2. Movilización por la igualdad de género en Pakistán y el papel de los derechos humanos internacionales

Pakistán y el derecho internacional de los derechos humanos

El activismo de las mujeres y la sociedad civil en Pakistán

El lugar controvertido de los derechos humanos en Pakistán

La relación de Pakistán con la Cedaw

La respuesta de Pakistán a los procesos de monitoreo de los derechos humanos

Los límites de la reforma legal sin aplicación

Conclusión

3. La activación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Argentina

La sociedad civil y el surgimiento de un movimiento de derechos humanos en la argentina

La interacción entre la sociedad civil nacional y las normas e instituciones internacionales de derechos humanos

El surgimiento del activismo por los derechos de las personas con discapacidad en la Argentina

El estatus legal de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Argentina

Educación inclusiva: la activación de la CDPD por parte de la sociedad civil para catalizar la reforma de los derechos de las personas con discapacidad

Conclusión

4. El uso del derecho internacional de los derechos humanos para movilizarse por los derechos de la infancia y los derechos reproductivos en Irlanda

Irlanda y el derecho internacional de los derechos humanos

Estudio de caso 1: la reforma de los derechos de la infancia

Estudio de caso 2: la reforma de los derechos reproductivos en Irlanda

Conclusiones

5. El pasado y el futuro de los derechos humanos

Reflexiones acerca de la defensa de los derechos humanos en el pasado

Los desafíos contemporáneos para los derechos humanos

¿Pueden los derechos humanos estar a la altura del desafío?

El futuro de los derechos humanos

Gráinne de Búrca

Los derechos bajo ataque

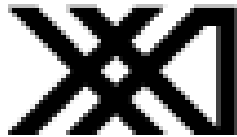
Replantear el activismo en un mundo autoritario

Edición al cuidado de

Paola Bergallo

Traducción de

Sebastián Villamizar Santamaría

 **siglo veintiuno**
editores

■

de Búrca, Gráinne

Los derechos bajo ataque / Gráinne de Búrca.- 1^a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2024.

Libro digital, EPUB.- (Derecho y Política / dirigida por Roberto Gargarella y Paola Bergallo)

Archivo Digital: descarga y online

Traducción: Sebastián Villamizar Santamaría

ISBN 978-987-801-367-1

1. Derecho. 2. Derechos Humanos. 3. Derechos Civiles. I. Villamizar Santamaría, Sebastián, trad. II. Título.

CDD 361.614

■

Título original: Reframing Human Rights in a Turbulent Era



Esta colección comparte con IGUALITARIA el objetivo de difundir y promover estudios críticos sobre las relaciones entre política, el derecho y los tribunales.

[< www.igualitaria.org >](http://www.igualitaria.org)

© 2021, Oxford University Press

© 2024, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

[< www.sigloxxieditores.com.ar >](http://www.sigloxxieditores.com.ar)

La presente edición se publica mediante acuerdo con Oxford University Press

Diseño de portada: Pablo Font

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: julio de 2024

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-801-367-1

A Bernie

Agradecimientos

Estoy muy agradecida con las muchas personas que me ayudaron, de distintas maneras, a escribir este libro.

Durante muchos años, el trabajo de Charles Sabel sobre el experimentalismo ha sido una gran influencia en lo que pienso acerca de la gobernanza transnacional y los derechos humanos. La colaboración que hemos hecho con él y con Robert Keohane en la última década ha sido una fuente de intercambios académicos bastante gratificante. Les agradezco mucho a ambos por su apoyo, sus críticas, su ánimo y, sobre todo, su amistad a lo largo del camino, así como por los importantes consejos y aportes que me dieron durante la redacción de este libro. Chuck también me ayudó en particular dándome ánimo cuando varios capítulos tardaban más de lo esperado en materializarse. El trabajo de César Rodríguez Garavito también ha sido de gran influencia en el libro. Sus comentarios y consejos han resultado invaluable, y sus trabajos reflexivos –así como la forma en que combina su compromiso con el pensamiento crítico y con la promoción de los derechos humanos en la práctica–, una inspiración para algunas de las ideas desarrolladas aquí. El trabajo perspicaz y pionero de Sally Engle Merry acerca de los derechos humanos y la vernacularización también fue fundamental en el desarrollo de mi pensamiento, y aprecié mucho su interés y apoyo durante la redacción del libro. Ella falleció en septiembre de 2020 y extrañaré su cálida y generosa amistad, así como su creatividad y brillantez académica.

Presenté por primera vez el material que constituyó la semilla de una idea para este libro en un taller del Instituto Watson de la Universidad de Brown en 2013, organizado junto con Chuck Sabel, Bob Keohane y Rick Locke. Desde entonces, he presentado partes del manuscrito en varios talleres y reuniones, y estoy en deuda con todas las personas que me invitaron, así como con quienes hicieron comentarios sobre los borradores que presenté. Entre ellos, los

participantes en los talleres del Instituto Watson en 2013 y 2015, en la conferencia Max Weber del Instituto Universitario Europeo en 2015, en el taller de derecho internacional de la Universidad de Tel Aviv en 2018, en el taller de Justicia Global de la Universidad de Aix-Marsella en 2018, en los cursos de la Academia de Derecho Europeo del Instituto Universitario Europeo sobre derechos humanos en 2017 y 2019 y, por último, en el taller sobre el manuscrito del libro organizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York en diciembre de 2019. Los comentarios enormemente útiles y las críticas agudas que recibí en todos estos eventos fueron vitales para la redacción y reescritura del libro.

Muchos colegas y amigos leyeron y comentaron partes del manuscrito o me dieron su opinión sobre algunas presentaciones parciales en distintas etapas. Entre ellos están José Álvarez, Nehal Bhuta, Dennis Davis, Rosalind Dixon, Suzanne Egan, Veronika Fikfak, Angelina Fisher, Ryan Goodman, Aeyal Gross, Ludovic Hennebel, Claire Kilpatrick, Benedict Kingsbury, Sarah Knuckey, Eliav Lieblich, Doreen Lustig, Tamar Megiddo, Sally Engle Merry, Ziba Mir-Hosseini, Gerard Quinn, Joanne Scott, Thomas Streinz, Julie Suk, Christiaan Van Veen, Neil Walker y Paula Wulff Fernandez.

También me he beneficiado en gran medida de la dedicación de varios asistentes de investigación excelentes que trabajaron en los estudios de caso, en particular Lauren Flanagan, Hilary Hogan, Nahuel Maisley, Sheherezade Malik y Sakeena Moeen. Agradezco además la ayuda y los aportes en distintas fases a Victoria Adelmant, Judith Bauder y Molly Whelan.

Joyce Davies, del Instituto Universitario Europeo en Florencia, fue una gran guía durante los procesos de corrección de estilo y diseño de la cubierta de la edición inglesa, y sirvió de enlace con Oxford University Press. Muchas gracias también a Kathryn Plunkett y Joe Matthews de OUP por su trabajo durante el proceso de producción.

Dos personas fueron fundamentales para la redacción de este libro, en una combinación de apoyo moral, asistencia práctica y crítica incisiva. Deirdre de Búrca me alentó, animó e instó de manera continua a avanzar, sobre todo en los momentos en que me faltaba energía. Me proporcionó una gran cantidad de material interesante

y relevante sobre el activismo de la sociedad civil y me hizo sugerencias útiles y comentarios perspicaces sobre varios capítulos. El apoyo de Philip Alston fue enorme tanto en su compromiso inquebrantable de realizar una parte equitativa de las tareas domésticas y la crianza de los hijos como en su asesoramiento académico, su ánimo y su aporte sustantivo en cada etapa. Debo añadir que, si bien mis hijos adolescentes, Seán y Ross, no tuvieron la intención deliberada de ponerme en evidencia, me ayudaron a terminar el manuscrito por la genuina incredulidad con la que preguntaban: “¿De verdad sigues escribiendo el mismo libro desde hace tres años?”.

El libro trata en gran medida de la forma en que los defensores y activistas, incluidos aquellos cuyas vidas se ven más afectadas por la negación de los derechos humanos, se movilizan e interpelan a las instituciones y leyes nacionales e internacionales para exigir sus derechos y hacerlos valer. En muchas partes del mundo, los activistas que lo hacen se ponen en peligro y son acosados, marginados, amenazados e incluso asesinados. Mi profunda admiración por su valor y su compromiso con la justicia y con el cambio progresista ha sido una fuente de inspiración constante para este trabajo.

Por último, quiero recordar a mi madre, Bernadette de Búrca, que murió en enero de 2020. Al enviudar pronto y quedarse con cuatro hijos que criar, nos animó constantemente a tomarnos en serio nuestra educación, a trabajar duro y a hacer algo útil con nuestras vidas. No sé si ella consideraría este libro útil o no, pero está dedicado con amor y gratitud a su memoria.

Introducción

Vivimos en una época de turbulencias globales. Desde el cambio de orden geopolítico que señala el fin de la dominación unipolar y la propagación global del antiliberalismo político hasta la abrumadora amenaza planetaria que supone el cambio climático y el estallido de una pandemia que trastornó las economías y la política en todo el mundo, la época actual es de tumultos y cambios constantes. El nacionalismo va en aumento, el multilateralismo está en decadencia y los movimientos de protesta han estallado en países de Asia, el norte de África, América Latina, América del Norte y Europa. La pandemia de covid-19 trajo la introducción generalizada de facultades de emergencia, el gobierno por decreto, el aumento de la vigilancia, la suspensión de las salvaguardias democráticas, el elogio del control autoritario y las derogaciones estatales de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Este libro aborda el papel y la relevancia de los derechos humanos internacionales en nuestra época turbulenta, en un momento en el que estos han sido objeto de ataques tanto políticos como intelectuales. El creciente antiliberalismo político, el autoritarismo envalentonado y la represión de la sociedad civil parecen sugerir que, justo cuando son objeto de represión, los movimientos de derechos humanos son aún más importantes y urgentes. Sin embargo, aunque se podría haber supuesto que los intelectuales saldrían en defensa de los derechos humanos en estas circunstancias geopolíticas, la realidad ha sido bastante diferente, ya que algunos de los académicos e intelectuales más notorios y difundidos han expresado un escepticismo cada vez mayor acerca de la eficacia, la importancia y la conveniencia normativa de los derechos humanos internacionales. Si la corriente política parece, por ahora, volverse definitivamente en contra de estos derechos en tantos países, y si el apoyo intelectual se está desmoronando, ¿qué debemos hacer con el futuro, por no hablar del pasado, del movimiento internacional?

En cuanto a la tendencia política, un conjunto creciente de líderes autoritarios populistas y antiliberales de todo el mundo, apoyados por el continuo ascenso de la extrema derecha y alentados por las oportunidades que brindó la pandemia, han impugnado, distorsionado y desestimado de manera abierta la idea de los derechos humanos. En el ámbito nacional, promueven y fomentan políticas y prácticas cada vez más represivas contra sectores vulnerables de la población y contra los defensores de los derechos humanos, además de que capturan y controlan las instituciones independientes. A nivel internacional, tratan de socavar y debilitar las instituciones y los procesos relacionados con este movimiento. Y aunque, ante el ascenso del antiliberalismo, muchos estudiosos del tema han optado por mantener el mismo enfoque, algunas de las voces intelectuales más fuertes, tanto de sectores progresistas como conservadores, han expresado un profundo desencanto con esta cuestión. Destacados académicos e intelectuales han tachado el lenguaje, los ideales, las prácticas, los logros jurídicos y la defensa de los derechos humanos de defectuosos, inadecuados, hegemónicos, limitados, exagerados, apolíticos, periféricos o inútiles. Los enfoques de los derechos humanos han sido acusados de ser herramientas del imperialismo occidental,[1] un paradigma jurídico elitista y burocrático,[2] un discurso experto limitante que desplaza las alternativas políticas emancipadoras,[3] que limita sus ambiciones y oculta su propia “gubernamentalidad”,[4] una cultura “autista” en lo intelectual,[5] una antipolítica[6] y una alianza del neoliberalismo.[7]

Aun así, al mismo tiempo que los académicos, sobre todo en el Norte Global, se han superado unos a otros con críticas cada vez más mordaces y despectivas, los movimientos, protestas y prácticas de derechos humanos se han multiplicado y extendido. Puede haber turbulencias debido al aumento de la represión política y el antiliberalismo, y a la elección de líderes agresivos y deshonestos que han tomado el control de las instituciones del Estado, han reprimido a sus oponentes y se han aprovechado de la pandemia; pero también ha habido turbulencias en los últimos años en relación con las protestas por la justicia social y las movilizaciones de base generalizadas. Muchos de los grupos y movimientos que se han movilizado por el cambio social en distintas partes del mundo han invocado el discurso o activado las herramientas de los derechos

humanos en sus campañas. Durante 2019 y 2020, antes de las medidas de aislamiento por el covid-19, hubo multitudes que se concentraron y manifestaron alrededor del mundo, en países como Chile, Ecuador, los Estados Unidos, Hong Kong, Indonesia, Líbano y –como se describe en este libro– la Argentina, Irlanda y Pakistán, entre otros, para hacer valer sus demandas, a menudo por medio del lenguaje de los derechos. Las protestas de Black Lives Matter, las masivas marchas de mujeres, las manifestaciones contra las violaciones y las huelgas y concentraciones por el clima en todo el mundo en los últimos años han invocado de manera regular los derechos humanos, además de que Greta Thunberg y un grupo de niños presentaron una denuncia por la falta de acción climática ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU.[8] El discurso de los derechos humanos sigue siendo utilizado por muchos movimientos y campañas progresistas de carácter social, ambiental, indígena, laboral y de otro tipo en favor de la justicia, incluso a pesar de que los académicos críticos y escépticos siguen desafiando e intentando desacreditarlo, y los gobiernos tratan de socavarlo y distorsionarlo.

¿Qué es lo que explica estos dos conjuntos de acontecimientos opuestos? ¿La aparente vitalidad del movimiento de derechos humanos y la convicción de los distintos actores de todo el mundo que los invocan en una búsqueda de justicia social, económica, ambiental y de otro tipo no son más que los restos de un movimiento que se acerca a su fase final, destinado a agotarse ante las fuerzas combinadas de la represión política generalizada y la desilusión intelectual, por no mencionar otros grandes retos contemporáneos, como el impacto de las nuevas tecnologías, las pandemias, las desigualdades fuera de control y el cambio climático? ¿O acaso los diagnósticos pesimistas y a menudo mordaces de los escépticos de los derechos humanos no dan el debido crédito a los impulsores de dichos movimientos, las razones por las cuales siguen surgiendo, creciendo y floreciendo, y a las condiciones en las que lo hacen?

Este libro sostiene que el movimiento de los derechos humanos sigue siendo atractivo e interesante de manera intrínseca, debido a los valores universales en los que se basa, a su continua vitalidad como uno de los diversos lenguajes y herramientas para desafiar la

injusticia, y a la capacidad de adaptación y el potencial creativo de las ideas, las legislaciones y la defensa de los derechos humanos para generar legitimidad y ayudar a promover cambios positivos y reformas, incluso en condiciones nacionales y mundiales turbulentas y en constante cambio. Sin dejar de reconocer las numerosas deficiencias y carencias de la legislación y la práctica de los derechos humanos –como ocurre con cualquier práctica humana–, presento un desarrollo del movimiento internacional de los derechos humanos, movimiento que sigue siendo poderoso y atractivo, y que tiene una amplia tracción en muchas partes del mundo. Este desarrollo se basa en la práctica de los derechos humanos por parte de activistas y defensores, y sostiene que, lejos de ser ineficaz o marginal en su impacto, ha desempeñado un papel importante en muchos movimientos por la justicia social, política, racial, económica y ambiental en todo el mundo. Además, a diferencia de los relatos que presentan este movimiento como elitista, apolítico, verticalista o burocrático, el relato experimentalista del derecho internacional en materia de derechos humanos y la defensa que se presenta en este libro entienden, en cambio, los derechos humanos como el producto de una interacción y una disputa continuas entre una serie de actores, instituciones y normas: entre las reivindicaciones y las demandas de las personas afectadas e interesadas, las normas e instituciones internacionales que elaboran y supervisan su aplicación, y las instituciones y los actores nacionales que refuerzan y apoyan esas reivindicaciones.

La potencia y la legitimidad del proyecto de los derechos humanos se basan en tres fundamentos principales. En primer lugar, el proyecto se apoya profundamente en un discurso moral arraigado y atractivo en el que se integran al menos tres valores centrales: la dignidad humana, el bienestar humano y la libertad humana. En segundo lugar, estos valores y su elaboración más detallada en diversos instrumentos jurídicos internacionales han obtenido un acuerdo generalizado (aunque escaso y desigual) entre los Estados de todo el mundo. En tercer lugar, el proyecto de los derechos humanos es un proyecto dinámico, que se activa, se moldea y adquiere su significado e impacto a través de la movilización continua de las poblaciones, grupos e individuos afectados, y a través de su compromiso iterativo con una serie de instituciones y procesos nacionales e internacionales a lo largo del tiempo.

Muchas de las críticas que se han articulado se han dirigido a aspectos específicos de la legislación o la práctica de los derechos humanos. Los académicos escépticos de la izquierda, como Martti Koskenniemi y David Kennedy, se enfocan en lo que perciben como el elitismo gerencialista y especializado de las formas institucionalizadas de la práctica de los derechos humanos;[9] filósofos como John Tasioulas abordan lo que consideran una extralimitación del derecho de los derechos humanos;[10] académicos del Sur Global, como Makau Mutua, critican su imperialismo cultural;[11] estudiosos del derecho y la economía, como Eric Posner, se enfocan en la aparente falta de aplicabilidad o eficacia de la legislación sobre derechos humanos, así como en su supuesta naturaleza verticalista;[12] e historiadores, como Samuel Moyn, en la percepción de lo inadecuados que son para abordar la desigualdad económica.[13] Aunque, hasta cierto punto, estas y otras críticas están bien enfocadas y señalan problemas reales que afectan aspectos del derecho y la práctica de los derechos humanos, muchas otras son caricaturescas, exageradas o pasan por alto dimensiones importantes del movimiento de los derechos humanos.

Además, incluso en la medida en que estén bien dirigidas, el bombardeo de críticas intelectuales no señala la muerte o la decadencia del movimiento de los derechos humanos, ni la conveniencia de la muerte o la decadencia de ese movimiento; del mismo modo, las críticas bien dirigidas a los sistemas democráticos y sus disfunciones actuales tampoco señalan por sí mismas el fin de la democracia o la conveniencia del fin de la democracia. Por el contrario, las críticas más convincentes pueden ayudar a señalar el camino hacia la reforma y la renovación –y, de hecho, como han argumentado algunos de los académicos de los derechos humanos más persuasivos y más conocedores del tema, hacia la alteración creativa–[14] de las prácticas, las instituciones y las leyes de derechos humanos, con el fin de cumplir mejor las aspiraciones y la promesa de los ideales subyacentes del movimiento y fortalecer su capacidad futura para promover la justicia.

Este libro no se une al coro académico de escépticos y críticos de los derechos humanos no porque no haya críticas válidas e importantes que hacer, sino porque después de años de supremacía de críticas cada vez más expansivas, prefiero unirme a escritores como César

Rodríguez-Garavito,[15] Kathryn Sikkink[16] y Philip Alston[17] en la opinión de que se necesita una reflexión académica constructiva sobre la tarea de los derechos humanos por parte de los interesados en la justicia social y otras formas de justicia. En vez de comprometerse con los escépticos que piden a quienes se preocupan por la injusticia que abandonen el movimiento de derechos humanos y busquen otros caminos emancipatorios (que, por lo general, no especifican), creo que la tarea más urgente para los activistas e intelectuales de derechos humanos preocupados por la justicia socioeconómica, política, ambiental y de otros tipos es reflexionar acerca de las críticas más convincentes y constructivas. Esto, con el fin de aportar ideas y estímulos que permitan fortalecer y renovar un movimiento que ha logrado mucho en el pasado, para así poder afrontar mejor los retos que se avecinan.[18] En el último capítulo considero los desafíos contemporáneos del antiliberalismo, el cambio climático y la digitalización, en el contexto de un mundo con una alta desigualdad que lucha con las secuelas de una pandemia, y las capacidades, herramientas y estrategias del movimiento de derechos humanos para abordar estos desafíos.

Un argumento que suelen esgrimir los comentaristas escépticos –en lugar de los meros críticos– con el proyecto de los derechos humanos es que las energías progresistas estarían mejor orientadas si apuntaran a otros medios para combatir la injusticia, que los enfoques de los derechos humanos desplazan u opacan.[19] Hasta ahora la tesis del desplazamiento no se ha probado,[20] pero, lo que es aún más importante, los escépticos rara vez proponen, si es que lo hacen, alternativas específicas, y suelen limitarse a señalar la política y la acción política como la vía emancipadora adecuada. En ocasiones se insinúa de qué naturaleza podría ser esta política –un socialismo indefinido o quizás una revolución–, pero rara vez se elabora una argumentación más detallada que la afirmación, al final de una larga crítica, de que el camino a seguir es la “política” y no los “derechos”. [21] Sin embargo, en el desarrollo de los derechos humanos que se presenta en este libro –un relato del movimiento enfocado en el activismo que, en mi opinión, es más preciso en su descripción y más persuasivo en lo normativo que el de los escépticos–, la práctica de los derechos humanos no es un reemplazo ni un sustituto de la política ni de la redistribución. Por el contrario, y aunque las estrategias legales han sido y

probablemente sigan siendo instrumentos importantes para los defensores de los derechos humanos, el derecho y la defensa de estos derechos es algo inevitablemente político.[22]

Es cierto –y no sorprende– que las burocracias internacionales que gestionan partes del sistema internacional de derechos humanos a menudo operan de manera formalista o rígida. También es cierto que varias ONG norteamericanas destacadas se esforzaron durante años por presentar su trabajo como apolítico. Pero la realidad de la práctica de los derechos humanos para la mayoría de quienes participan en su defensa y ejercicio –las legiones de activistas, movimientos de base y organizaciones de todo el mundo– siempre ha sido política, en el sentido de que está dirigida a provocar un cambio político y social, por lo general a través de la disputa y la lucha. Y si bien es cierto que el derecho y la práctica de los derechos humanos están animados por valores, en lo esencial, universales, que no son ni partidistas ni particulares, como el respeto por la dignidad humana, el bienestar humano y la libertad humana, no cabe duda de que la práctica de los derechos humanos pretende reforzar, reorientar y desafiar otras formas de acción política y económica. También, actuar como catalizador o corrector de las disfunciones de los sistemas políticos existentes y ayudar a presionar para que se lleven a cabo proyectos de reforma social, económica, política y ambiental.

Mientras que algunos críticos han argumentado que los derechos humanos “no son suficientes”, la premisa de este libro es que la política sin derechos humanos no es suficiente. Sugiero que un sistema político –ya sea capitalista, socialista o cualquier otro– sin el tipo de apoyo moral e institucional que proporciona un marco de derechos humanos, con su conjunto explícito de compromisos con la dignidad, la libertad y el bienestar humanos, tiene menos probabilidades de promover una sociedad justa. Todos los sistemas políticos, tanto los democráticos como los autoritarios, tanto los capitalistas como los socialistas, descuidan, marginan y reprimen a una parte de su población en distintos momentos y grados. En el mejor de los casos, lo que brinda el proyecto de derechos humanos, en la medida en que mantiene la presión sobre los sistemas políticos y las sociedades para que se muevan en dirección a la justicia, es un amplio conjunto de valores subyacentes con un atractivo universal,

un conjunto de leyes acordadas en el ámbito internacional, así como instituciones nacionales e internacionales para ayudar a desarrollar y promover esos valores, y la libertad y los recursos para que los movimientos sociales y sus defensores activen, exijan y configuren la garantía de los derechos en la práctica a través de la defensa y la acción política, legal y de otros tipos.

El libro busca presentar un relato descriptivo-teórico de la práctica de los derechos humanos –que elaboro con más detalle en el siguiente capítulo como un desarrollo experimental– a partir de ejemplos de campañas para promover los derechos de las personas en situación de discapacidad, los derechos de los niños, la justicia de género y los derechos reproductivos en distintas partes del mundo. Se podrían haber elegido muchos otros ejemplos y campañas importantes, como los derechos de los pueblos indígenas, las campañas por la justicia racial o los movimientos por los derechos de las personas migrantes, pero los estudios seleccionados pretenden ser, sobre todo, ejemplos de cómo ha funcionado la movilización por los derechos humanos en diferentes contextos. El objetivo es brindar una mirada más cercana a los modos en que la defensa de los derechos humanos contribuyó en el pasado a promover un cambio positivo y, al hacerlo, presentar un relato alternativo y, espero, más persuasivo del movimiento internacional de derechos humanos que aquel en que se lo describe como ineficaz, elitista, verticalista, burocrático o apolítico. El motivo de este desarrollo experimentalista de los derechos humanos internacionales no es sugerir que todas las acciones llevadas a cabo en nombre de los derechos humanos han sido positivas o benignas, ni negar que, como en todos los sistemas humanos, hay aspectos escleróticos, imperialistas y disfuncionales en el complejo del régimen internacional de derechos humanos en general. Por el contrario, el objetivo es presentar una imagen más completa e incluyente del movimiento internacional de derechos humanos y replantear cómo se percibe el funcionamiento del derecho y la defensa de los derechos humanos y qué elementos se incluyen y priorizan en nuestra comprensión. El relato experimentalista pone en primer plano, y en el centro del marco, lo que considero son los elementos fundamentales que animan y dan forma al movimiento de los derechos humanos, y que, en muchos casos, lo han convertido en un movimiento importante para quienes buscan la

justicia en todo el mundo: el compromiso y la interacción constantes entre las reivindicaciones y demandas de los activistas y defensores nacionales; los ideales universales que sustentan el movimiento y la amplia gama de instrumentos internacionales de derechos humanos acordados por los Estados, y el conjunto de instituciones internacionales y nacionales que los elaboran, supervisan y apoyan.

Sin embargo, aunque un desarrollo experimentalista del movimiento internacional de derechos humanos hasta la fecha parece plausible, cabe preguntarse si una teoría o un enfoque basado en los éxitos del pasado son adecuados para afrontar los retos de la época actual. Aun cuando muchas de las campañas de derechos humanos en el pasado surgieron y florecieron durante épocas turbulentas y en períodos de represión política, es posible que la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta actualmente el movimiento sea diferente en cuanto a su tipo y magnitud. Aparte de la rápida propagación del antiliberalismo político y del cambiante orden geopolítico, la naturaleza transformadora de las nuevas tecnologías, la conmoción de la pandemia de 2020, las desigualdades cada vez mayores y la rápida aparición del cambio climático también plantean retos nuevos e importantes que quizás exijan a los defensores de los derechos humanos una reflexión urgente acerca de la reforma y la renovación de sus planteamientos tradicionales, así como a los Estados y organizaciones que se preocupan por estos retos que apoyen y refuercen esas iniciativas. Pero aun así, y a pesar de los crecientes desafíos, la renovada protesta cívica y la adaptación creativa del activismo cívico que se ha puesto de manifiesto en muchas partes del mundo ha sido una fuente de esperanza y un motivo de optimismo en esta época de turbulencia global, dado que es la energía y el compromiso de los movimientos sociales lo que tan a menudo suministra el motor crucial para la defensa y las reformas más eficaces de los derechos humanos. En el último capítulo de este libro, se considera si un enfoque experimentalista de los derechos humanos podría facilitar y promover el tipo de reforma o cambio que el propio movimiento está considerando en la actualidad, y de qué manera.

Para concluir, este libro brinda un relato de las muchas y variadas

formas en que un movimiento de derechos humanos rico y diverso ha contribuido a combatir la injusticia y a promover el cambio progresista en el pasado. El objetivo es también replantear la presentación académica más típica de un movimiento monolítico. La principal lección que se desprende de los análisis de los capítulos siguientes es que los enormes desafíos de la turbulenta época actual brindan razones poderosas para reformar, innovar y fortalecer las herramientas y prácticas del movimiento de derechos humanos para el futuro, en lugar de abandonarlo, animar a otros a abandonarlo o anunciar su desaparición.

■

[1] M. Mutua, *Human Rights. A Political and Cultural Critique* (2002).

[2] M. Koskeniemi, *The Politics of International Law* (2011), cap. 6.

[3] D. Kennedy, “The International Human Rights Movement: Part of the Problem?”, *Harvard Human Rights Journal*, 15 (2002), p. 101.

[4] W. Brown, “‘The Most We Can Hope For’: Human Rights and the Politics of Fatalism”, *South Atlantic Quarterly*, 103 (2004), p. 451.

[5] M. Koskeniemi, “Rocking the Human Rights Boat: Reflections by a Fellow Passenger”, en N. Bhuta y otros (eds.), *The Struggle for Human Rights* (2021).

[6] S. Marks, “Four Human Rights Myths”, en D. Kinley, W. Sadurski y K. Walton, *Human Rights: Old Problems, New Possibilities* (2013), p. 217.

[7] S. Moyn, “A Powerless Companion: Human Rights in an Age of Neoliberalism”, *Law and Contemporary Problems*, 77 (2015), p. 147.

[8] Sacchi y otros c. Argentina y otros, Comunicación presentada en virtud del art. 5 del Tercer Protocolo Facultativo de la Convención

de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 23 de septiembre de 2019, disponible en < earthjustice.org/sites/default/files/files/CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al.pdf > .

[9] Véanse, por ejemplo, M. Koskeniemi, “The Effect of Rights on Political Culture”, en *The Politics of International Law* (2010), cap. 5, y “Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power”, *Humanity* (2010), p. 47; y véase D. Kennedy, “The International Human Rights Movement: Part of the Problem?”, *Harvard Human Rights Journal*, 15 (2002), p. 101, y “The International Human Rights Regime: Still Part of the Problem?”, en R. Dickinson y otros (eds.), *Examining Critical Perspectives on Human Rights* (2013), p. 19.

[10] J. Tasioulas, “Saving Human Rights From Human Rights Law”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52 (2019), p. 1167, y “Are Human Rights Taking Over the Space Once Occupied by Politics?”, *New Statesman*, 26 de agosto de 2019. Para otros que hacen un argumento similar, véanse S. Kaplan, “When Everything Is A Human Right, Nothing Is”, *Foreign Policy*, 6 de septiembre de 2019, y H. Hannum, *Rescuing Human Rights: A Radically Moderate Approach* (2019).

[11] M. Mutua, *Human Rights* (2002).

[12] E. Posner, *The Twilight of Human Rights* (2014), caps. 4 y 5.

[13] S. Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (2018).

[14] C. Rodríguez-Garavito, “The Future of Human Rights: From Gatekeeping to Symbiosis”, *SUR: International Journal on Human Rights* (2014), disponible en < sur.conectas.org/en/the-future-of-human-rights-from-gatekeeping-to-symbiosis > , y “Towards a Human Rights Ecosystem”, en D. Lettinga y L. van Troost, *Debating the Endtimes of Human Rights: Activism and Institutions in a Neo-Westphalian World* (2014).

[15] C. Rodríguez-Garavito y K. Gomez (eds.), *Encarar el desafío populista. Un nuevo manual de estrategias para actors de derechos humanos* (2019).

[16] K. Sikkink, Razones para la esperanza (2018), y The Hidden Face of Rights: Towards a Politics of Responsibilities (2020).

[17] P. Alston, “The Populist Challenge to Human Rights”, Journal of Human Rights Practice, 9 (2017), p. 1. Véase también N. Dudai, “Human Rights in the Populist Era: Mourn then (Re)Organize”, Journal of Human Rights Practice, 9 (2017), p. 16.

[18] Para un argumento en contra de los derechos humanos como vía emancipadora y a favor de alejarse de la libertad liberal, véase R. Kapur, Gender, Alterity and Human Rights (2020).

[19] Para una articulación de la tesis del desplazamiento, véase S. Moyn, “Human Rights and the Crisis of Liberalism”, en S. Hopgood, J. Snyder y L. Vinjamuri, Human Rights Futures (2017), p. 261.

[20] Para una crítica a la tesis del desplazamiento, véase J. Song, “Human Rights and Inequality”, Philosophy and Public Affairs, 47(4) (2019), p. 347. Véase también B. A. Simmons y D. Strezhnev, “Human Rights and Human Welfare: Looking for a ‘Dark Side’ to International Human Rights Law”, en S. Hopgood, J. Snyder, y L. Vinjamuri (eds.), Human Rights Futures (2017), p. 60.

[21] Para una refrescante excepción en el trabajo de un académico que busca combinar la teoría crítica con la práctica crítica y que propone un papel para los derechos humanos en los movimientos políticos emancipatorios, véase C. M. O’Connell, “On the Human Rights Question”, Human Rights Quarterly, 40 (2018), p. 962.

[22] Para un interesante relato de cómo las estrategias de defensa de los derechos humanos de las ONG en India, incluidos los litigios, no están despolitizadas ni son antipolíticas, véase B. Bornstein y A. Sharma, “The Righteous and the Rightful: The Techno-Moral Politics of NGOs, Social Movements, and the State in India”, American Ethnologist, 43 (2016), p. 76.

1. La eficacia de los derechos humanos

El proyecto de los derechos humanos internacionales parece encontrarse en una coyuntura crítica que lo hace muy vulnerable. Por un lado, en una época en la que el antiliberalismo político y social se extiende con rapidez y se envalentona el autoritarismo en muchas partes del mundo, se cuestionan cada vez más las normas internacionales de derechos humanos y se descartan como intervenciones ilegítimas en la soberanía de los Estados. El nacionalismo ha crecido, exacerbado por la reciente pandemia. Se han tomado medidas políticas para debilitar y socavar las instituciones internacionales de derechos humanos mediante la desfinanciación y la retirada de los Estados, y se han seguido una serie de estrategias para limitar, marginar y silenciar a los defensores de los derechos humanos y a los actores de la sociedad civil. Por otro lado, desde lo que, por lo general, se considera el lado opuesto del espectro político, se critica con fuerza el proyecto de los derechos humanos, en particular, de parte de académicos que denuncian sus supuestos sesgos y su imperialismo normativo, o que cuestionan su adecuación y eficacia para promover la justicia y el cambio social positivo. Y atrapados en la mitad quedan muchos actores, defensores y activistas de los derechos humanos que llevan a cabo su labor, al tiempo que lidian con el miedo a la represión, el trauma causado por la naturaleza del trabajo que muchos realizan y la desilusión ante el creciente número de obstáculos y contratiempos.

Los sombríos pronunciamientos de los principales comentaristas especializados que anuncian las derrotas y la inminente desaparición del proyecto internacional de derechos humanos son por demás llamativos. Los títulos de sus libros recientes lo dicen todo: *The Endtimes of Human Rights* (“El fin de los tiempos de los derechos humanos”), de Stephen Hopgood;^[1] *The Twilight of Human Rights Law* (“El ocaso del derecho de los derechos humanos”), de Eric Posner,^[2] y *Not Enough* (“Insuficientes”), de

Samuel Moyn.[3] Hopgood nos dice que un contexto geopolítico cambiante desde el exterior, así como las disputas en el interior del movimiento de los derechos humanos, significan que se acerca el fin de los tiempos para los derechos humanos como normas globales efectivas.[4] Posner afirma que los derechos humanos nunca fueron realmente universales, que el derecho al que estos apuntan no ha logrado sus objetivos y que hay pocas pruebas de que haya mejorado el bienestar de las personas[5]. Moyn sostiene que los derechos humanos se convirtieron en el lenguaje para indicar un discurso que expresa que nuestra solidaridad con nuestros semejantes puede seguir siendo débil y barata, y que los derechos humanos alojaron al neoliberalismo y lo humanizaron.[6]

¿Qué tipo de futuro puede tener el proyecto internacional de derechos humanos a la luz de estas evaluaciones que critican con profundidad la eficacia pasada del proyecto y, al mismo tiempo, son demasiado pesimistas en cuanto a su futuro? Existe una amplia división en la bibliografía crítica entre quienes consideran que el movimiento de derechos humanos ha sido poderoso pero pernicioso[7] y quienes, como los autores citados, sostienen que ha sido ineficaz o marginal y que está destinado a una mayor marginalidad. Por su parte, este libro se dirige sobre todo a la crítica de la eficacia. Sostiene que la defensa de los derechos humanos ha sido una herramienta eficaz de la justicia social en muchas partes del mundo y brinda una teoría basada en el poder de los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil que apelan a las normas e instituciones internacionales y nacionales de derechos humanos. Aunque no abordo de manera directa los argumentos de los críticos que consideran que el movimiento internacional de derechos humanos es poderoso y pernicioso, el relato de la defensa de los derechos humanos que se presenta en este libro cuestiona varios aspectos de la descripción de esos derechos como burocráticos, elitistas, verticalistas e imperialistas.

El libro aborda tanto las críticas a la eficacia en el pasado como el pronóstico pesimista en el futuro. Aunque reconozco que el activismo de derechos humanos no es el único medio, ni siquiera el principal, de buscar la justicia social, y a pesar de los grandes retos a los que se enfrentan los defensores de los derechos humanos en la actualidad, sostengo que este movimiento contribuyó a promover

cambios sociales y políticos importantes en muchas partes del mundo de cara a la represión y el abandono. Hacia el futuro, afirmo que debería seguir siendo una fuerza importante para el cambio progresista, tanto a pesar como a causa del auge del antiliberalismo autoritario, el impacto de la pandemia, la abrumadora amenaza del cambio climático, el impacto transformador de la tecnología y la propagación de la desigualdad extrema.

En contraste con los relatos profundamente pesimistas antes mencionados, este capítulo resalta un conjunto creciente de estudios con base empírica que se enfoca con cada vez más sofisticación y matices en las formas en que el derecho y la práctica en materia de derechos humanos han promovido un cambio social positivo; los capítulos siguientes utilizan una serie de estudios de caso para ilustrar con más detalle el modo en que lo han hecho. Con base en esta literatura y en estos ejemplos, el libro propone una teoría experimentalista de la eficacia del derecho internacional de los derechos humanos y de su defensa, que es interactiva (basada en el trabajo de los movimientos sociales, de los actores de la sociedad civil y de las normas e instituciones internacionales), iterativa (dependiente de la acción continua) y a largo plazo (que persigue los tipos de cambios sociales fundamentales que rara vez se logran con rapidez). Este relato experimentalista de la defensa de los derechos humanos pone en tela de juicio una de las dicotomías u oposiciones persistentes en gran parte de la bibliografía académica, que presenta conjuntos de afirmaciones opuestas sobre si la reforma de los derechos humanos es (y debería ser) el resultado de instituciones e intervenciones “desde arriba” aseguradas mediante la socialización y el cumplimiento por parte de las élites, o si es (y debería ser) principalmente un proceso “desde abajo” mejor entendido como movilización interna. El relato experimentalista, en cambio, se basa en las sugerencias de algunos de los estudios recientes más interesantes sobre cómo la interacción entre actores e instituciones locales y globales puede servir para promover la reforma de los derechos humanos y el cambio social progresivo, y brinda una descripción más detallada de este proceso.

Los análisis académicos de los derechos humanos internacionales enfocados en el aspecto legal tendieron a adoptar una perspectiva desde arriba, al enfatizar la importancia de las leyes e instituciones

internacionales y su impacto en las élites gubernamentales, judiciales y burocráticas nacionales para garantizar la reforma de los derechos humanos.[8] Sin embargo, algunos relatos recientes de gran influencia acerca del impacto del derecho internacional de los derechos humanos comenzaron a orientarse hacia las teorías de causalidad desde abajo o de base, quizás en parte como reacción a las críticas emergentes sobre su naturaleza supuestamente elitista y vertical. Beth Simmons, en un libro importante acerca de la repercusión de los tratados de derechos humanos, compara el relato de la movilización nacional “desde abajo” con las teorías “enfocadas en la élite” de otros estudiosos.[9] Stephen Hopgood yuxtapone lo que considera un sistema internacional de derechos humanos elitista y disfuncional (en mayúsculas), compuesto por una serie de normas e instituciones jurídicas mundiales, con una acción de derechos humanos de base más prometedora (en minúsculas).[10] Michael Ignatieff, en una línea algo diferente, presenta el “discurso de la élite de los derechos humanos” como algo distinto y separado de las virtudes ordinarias y los sistemas operativos morales de la mayoría de la gente, y sugiere que son las virtudes ordinarias, más que las nociones de derechos humanos, los verdaderos motores de la solidaridad.[11] Estos y otros relatos presentan las preocupaciones de las bases y la movilización interna como la verdadera fuente de energía y progreso social, y consideran que el sistema internacional de derechos humanos y sus leyes, instituciones y élites son inadecuados y disfuncionales o periféricos para lograr el cambio.

Esta yuxtaposición entre las élites y las bases, y el énfasis reciente en los relatos desde abajo acerca del progreso de los derechos humanos en particular son en muchos sentidos atractivos y, a primera vista, persuasivos. Las instituciones internacionales y sus redes parecen remotas, burocráticas y ajenas a las preocupaciones de las comunidades y las poblaciones, además de estar centradas en sus propios intereses y agendas institucionales. En cambio, las élites gubernamentales y judiciales, aunque sin duda son importantes para el cambio de las políticas públicas nacionales, rara vez tienen los incentivos o experimentan el sentido de urgencia que sienten las personas afectadas de manera más directa. Es en el ámbito de la comunidad, en el cual se produce la movilización de las bases, donde suele encontrarse la pasión y la energía para el cambio, y el

nivel en el que suelen situarse tanto la experiencia de la privación o la represión como el ímpetu, las ideas y la acción para la reforma.

Sin embargo, este libro cuestiona el atractivo inicial del enfoque dicotómico. Sostengo que los movimientos que minimizan o descartan el papel del derecho y las instituciones internacionales de los derechos humanos (el sistema de derechos humanos “en mayúscula”) y que sitúan la eficacia real de la reforma de los derechos humanos en la acción y el activismo nacionales pasan por alto la importante dinámica interactiva e iterativa del cambio impulsado por los derechos humanos.[12] El relato de la legislación y la defensa de los derechos humanos que se refleja en los estudios de caso no sitúa el motor del cambio ni en el derecho y las instituciones internacionales ni en el activismo nacional, sino en el compromiso continuo a lo largo del tiempo entre una serie de actores, instituciones y normas internas y externas. Los ejemplos descritos en el libro señalan el efecto productivo de la interacción de ida y vuelta entre los actores e instituciones locales, nacionales, externos y globales en el avance del cambio social y jurídico, y sugieren una teoría iterativa, de múltiples actores y direcciones de la reforma efectiva de los derechos humanos. Con base en estos ejemplos, el libro propone una teoría experimentalista del derecho internacional de los derechos humanos y de la defensa de estos, en la que argumenta que la defensa de los derechos humanos proporciona una poderosa manera de combatir la injusticia y catalizar la reforma social, política y legal. La atención se centra en el cambio social progresivo provocado por la defensa de los derechos humanos, no solo en los cambios doctrinales o en la articulación jurídica de los derechos, sino también en la promulgación de leyes, políticas y prácticas que fomentan el cumplimiento de los derechos en la práctica.

El argumento esgrimido no es que la invocación de los derechos humanos internacionales por parte de los movimientos sociales o grupos de defensa nacionales conduzca de manera inevitable a una reforma de los derechos humanos de este tipo, ni que las reformas promovidas por dichos grupos sean siempre indiscutibles o no controvertidas, o tengan un impacto totalmente exitoso y positivo. Algunas reformas, incluso cuando se introducen, no tendrán el impacto social previsto, o serán resistidas o revertidas después.

Muchos factores pueden impedir el cambio progresivo, y la reforma de los derechos humanos dista mucho de ser una historia de progreso unidireccional. La trayectoria del cambio es casi siempre desigual, controvertida y de múltiples pasos, más que un camino lineal de progreso. Además, como ilustran los diversos estudios de caso, existe una compleja relación entre el cambio legal, político y social. El cambio legal a menudo es solo formal y no se aplica en ausencia de un apoyo o demanda social subyacente. A veces, el cambio jurídico es consecuencia del cambio social precedente y se basa en él, mientras que otras veces las reformas jurídicas previas ayudan a impulsar el cambio social y político posterior.[13] La movilización social en favor de los derechos humanos suele ser desordenada e imprevisible, y siempre se produce una controversia ya sea al interior de los movimientos sociales o entre ellos y diferentes partes de la sociedad civil, relacionada con lo que exigen los derechos humanos y el tipo de reformas que se creen necesarias o deseables.

Este libro no pretende hacer ninguna afirmación causal sólida de que la incidencia internacional de los derechos humanos condujo de manera directa a cambios sustantivos en el derecho y la política. En la mayoría de los casos, pero no en todos, sería imposible sostener una afirmación como esta con una metodología sólida y un análisis convincente. La realidad es más desordenada y complicada. Aunque las campañas para el cambio descritas en los estudios de caso tuvieron a menudo éxito y, por lo general, se enmarcaron en el lenguaje de los derechos humanos, ocurrieron en el contexto de los acontecimientos sociales, políticos y económicos particulares que se desarrollaron en los países correspondientes. Precisamente porque entraron en juego muchos factores distintos, cualquier intento de aislar y definir la contribución precisa de la defensa de los derechos humanos en términos de resultados tiene altas probabilidades de fracasar. No obstante, los estudios de caso proporcionan una amplia base para sugerir que el compromiso continuo a lo largo del tiempo entre los movimientos sociales y los activistas nacionales, las normas, instituciones y redes internacionales de derechos humanos, y las instituciones y funcionarios a nivel nacional ayudaron a desarrollar resultados en materia de derechos humanos en diferentes países y regiones del mundo.

Puede que el movimiento internacional de derechos humanos (al igual que todos los demás movimientos hasta la fecha) no haya conseguido derribar las estructuras de injusticia económica arraigadas, pero un mundo sin compromisos, instituciones y actores internacionales de derechos humanos sería más sombrío en lo que respecta al bienestar y la libertad de las personas. La defensa de los derechos humanos ha contribuido a promover reformas, a empoderar a los grupos subordinados y a desarticular prácticas injustas u opresivas en muchos lugares. Además, a pesar de la reciente propagación mundial del nacionalismo antiliberal, los derechos humanos parecen seguir siendo valores compartidos con amplitud, arraigados en el respeto a la dignidad, el bienestar y las libertades humanas, que hacen eco en las personas en todo el mundo, aunque se garanticen de formas distintas en distintos lugares.[14] Por paradójico que parezca, el hecho de que los gobiernos autoritarios o antiliberales llegaran al poder y lo afianzaran en varias jurisdicciones no parece significar que los derechos humanos hayan perdido el apoyo popular allí.[15]

Sin embargo, a pesar de la naturaleza política de gran parte de la práctica y la defensa de los derechos humanos, las campañas de derechos humanos no son un sustituto de la política. Más bien, como parte de un movimiento basado en valores compartidos de manera amplia e intuiciones morales acerca de la dignidad, el bienestar, la libertad y la justicia, el marco de los derechos humanos proporciona un conjunto de enfoques, instituciones y herramientas para influir en la acción social, política y económica, y combatirla, y puede funcionar como un importante correctivo a las disfunciones y distorsiones de los sistemas políticos existentes. Como sugieren los estudios de caso que se describen en los capítulos siguientes, el derecho y la defensa de los derechos humanos pueden desempeñar un papel importante a la hora de presionar para que se produzcan distintos tipos de cambio dentro de los sistemas políticos –democráticos o de otro tipo–, aunque su necesidad se haga sentir con mayor intensidad ante la represión antiliberal de las libertades humanas o la desatención plutocrática del bienestar humano.

Por último, aunque el movimiento de derechos humanos contribuyó en el pasado a promover un cambio positivo, está claro que para estar a la altura de la enorme variedad de desafíos contemporáneos

–el cambio climático, la digitalización, el autoritarismo, las pandemias, la desigualdad, entre otros–, el movimiento y sus partidarios deben adaptarse e idear nuevas estrategias y enfoques que puedan hacer frente de manera adecuada a esos desafíos. Ya se inició una intensa reflexión acerca de cómo responder a las numerosas amenazas y críticas existentes, dentro de varias comunidades, a la práctica de los derechos humanos, que resaltan qué tipo de reforma –ya sea gradual, transformadora o disruptiva– es necesaria en lo que respecta a sus supuestos, objetivos, prácticas y estrategias futuras.[16] En el último capítulo del libro, se reflexiona acerca del futuro del movimiento de derechos humanos frente a varios de estos grandes retos contemporáneos y sobre la necesidad de cambio.

Teorías sobre la eficacia de los derechos humanos

El debate empírico

En el pasado, los abogados y los académicos jurídicos tendieron a asumir la importancia del derecho internacional de los derechos humanos para lograr el cambio. A diferencia del trabajo de los científicos sociales, la investigación académica jurídica se enfoca a menudo en describir la creación y el funcionamiento de las instituciones internacionales de derechos humanos, la redacción y el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos y los debates que los rodean, y la interpretación de las disposiciones de estos tratados, ya sea por parte de las cortes y organismos internacionales o de las cortes nacionales.[17] En general, no se enfoca en las formas en las que la interpretación o los pronunciamientos acerca de las disposiciones de los tratados de derechos humanos han superado los límites de la doctrina jurídica para promover los derechos humanos en la práctica. En este sentido, la doctrina jurídica tradicional asume, en gran medida, la importancia y la centralidad de los tratados internacionales de derechos humanos, las cortes y los órganos creados en virtud de tratados para la promoción de los derechos humanos, sin ampliar la investigación a los mecanismos y procesos por los que surten efecto en la práctica.

Los politólogos y científicos sociales, por su parte, han debatido de manera amplia el grado de repercusión del derecho internacional de los derechos humanos, aunque hasta hace poco la mayor parte de la bibliografía se enfocó más en tratar de demostrar o negar sus impactos que en los mecanismos y procesos por los cuales podría tenerlos. Una línea de crítica persistente en los estudios es que los tratados internacionales de derechos humanos, en particular, no son eficaces, y en las últimas dos décadas se han presentado una serie

de estudios empíricos con el fin de demostrar o cuestionar esta proposición. Varios académicos señalan que la adopción de los tratados de derechos humanos no ha mejorado las prácticas gubernamentales ni el bienestar de las personas, e incluso que la situación en determinados países ha empeorado tras la firma y ratificación de los tratados de derechos humanos.[18] Sin embargo, un grupo cada vez más numeroso de académicos está cuestionando algunos aspectos de las metodologías en las que se basan estos estudios más pesimistas,[19] y varios han argumentado, por el contrario, que la ratificación de determinados tratados de derechos humanos en determinadas condiciones está claramente correlacionada con la mejora de los resultados en materia de derechos humanos.[20] Aunque al menos una persona expresó la opinión de que ninguna de las reformas propuestas en relación con la aplicación de los tratados de derechos humanos supone mucho más que un “retoque” mientras exista la desigualdad económica, [21] la opinión más común es que todos los tipos de derechos humanos y los avances en materia de estos derechos son importantes, incluidos los relacionados con la desigualdad económica, pero sin limitarse a ellos. En los últimos años, el debate creció tanto en tamaño como en sofisticación, ya que los estudios se han multiplicado y matizado.[22]

¿Qué lecciones se pueden extraer, entonces, acerca de los éxitos pasados de la defensa internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta el continuo debate sobre el alcance de la eficacia del derecho internacional de los derechos humanos? Este libro no añade ni critica los estudios empíricos, sino que se basa en el consenso existente dentro de esa literatura en torno a una propuesta concreta. Dicha propuesta es que, en circunstancias en las que existe un cierto grado de liberalización política y, por tanto, al menos cierto espacio para la sociedad civil nacional y para la movilización social, la presencia de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por un Estado se correlaciona con una mejora medible de los resultados en materia de derechos humanos.[23] De hecho, un número cada vez mayor de académicos han argumentado que, incluso en los sistemas políticos más antiliberales y represivos, siempre hay cierto grado de espacio cívico para la acción y que, en estos contextos, se pueden producir movilizaciones de derechos humanos de distintos tipos.[24] El

trabajo de Lynette Chua, en particular, pone en tela de juicio la definición puramente política de “autoritarismo”, al argumentar que el autoritarismo social es omnipresente y que tanto el poder social como el público pueden impedir la movilización legal o de otro tipo.[25] Desde luego, dadas la fragilidad y la volatilidad de los sistemas políticos democráticos en los últimos años, incluso de los que son supuestamente estables, y el cambio hacia regímenes autoritarios, así como las llamadas “democracias antiliberales”,[26] en especial durante una pandemia, es necesario estudiar con más detenimiento el potencial de movilización de los derechos humanos dentro de los distintos tipos de sistemas antiliberales.[27]

Como se explicará a continuación, este libro presenta y utiliza tres estudios de caso cualitativos detallados de diferentes tipos de sistemas políticos democráticos en distintas partes del mundo para examinar más de cerca algunas de las formas en que la interacción entre los movimientos de defensa nacionales y el derecho y las instituciones internacionales de los derechos humanos ha ayudado a promover una reforma progresiva de los derechos humanos en el pasado. También, para considerar lo que se podría aprender de ellos en términos de los desafíos actuales y futuros que enfrenta el proyecto de derechos humanos.

Explicaciones de la eficacia del derecho y la defensa de los derechos humanos

Aunque gran parte de los estudios en ciencias sociales acerca del impacto del derecho internacional de los derechos humanos ha sido, como indiqué antes, de naturaleza empírica y cuantitativa, al enfocarse en la cuestión de si se puede demostrar una relación o correlación causal en lugar de tratar de explicar los mecanismos del cambio, también se han propuesto varias teorías explicativas influyentes acerca del cambio. Entre las dos más desarrolladas e influyentes se encuentran la tesis del búmeran de Kathryn Sikkink y Margaret Keck (que se enfoca no tanto en el derecho, sino en las normas de derechos humanos en general), y la tesis de la

movilización nacional de Beth Simmons (centrada principalmente en los tratados de derechos humanos). Al proponer su tesis original del búmeran, Sikkink y Keck afirmaron que los grupos nacionales – en particular, dentro de los Estados que no responden a las normas y reivindicaciones de derechos humanos– buscan fomentar y aprovechar las conexiones internacionales y las redes transnacionales para imponer presión desde arriba y desde fuera al Estado.[28] Keck y Sikkink describen estas redes internacionales y transnacionales como mecanismos que proporcionan fuentes alternativas de información y llaman la atención acerca de los problemas dirigiéndose a otros Estados, organizaciones internacionales, instituciones financieras y empresas con el fin de movilizar y avergonzar o presionar a los Estados para que cumplan con los compromisos de derechos humanos que han contraído. Según la teoría del búmeran, los actores externos y las redes transnacionales tienen una importancia y un protagonismo especiales ante la resistencia o inacción del Estado frente a la defensa y la presión internas. Esta dimensión internacional y externa se presenta en la teoría del búmeran como crucial para generar y asegurar el tipo de presión necesaria para hacer que los Estados recalcitrantes cumplan con sus compromisos en materia de derechos humanos.[29]

Una segunda teoría influyente acerca de la eficacia de los derechos humanos internacionales, que sigue siendo la más desarrollada hasta la fecha y que se enfoca sobre todo en la eficacia de los tratados de derechos humanos, es la tesis de la movilización nacional presentada por Simmons. En un libro importante de 2009 y en su trabajo posterior, Simmons propuso esta teoría para explicar cómo los compromisos de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por los Estados se terminan traduciendo en mejores resultados en materia de derechos humanos.[30] Al resaltar que el acto de un gobierno cuando firma tratados internacionales no logra en sí mismo mucho más que señalar el compromiso, Simmons llamó la atención acerca del conjunto de respuestas nacionales que suelen seguir a la ratificación de los tratados de derechos humanos, incluidos los cambios legislativos nacionales, el inicio de litigios civiles y la potenciación de otros tipos de movilización política. La teoría de la movilización nacional se enfoca en lo que ocurre dentro del país en cuestión tras la firma y ratificación de un tratado, y

Simmons argumentó que la respuesta de los grupos de interés nacionales proporciona el ingrediente crucial que permite que el derecho internacional de los derechos humanos funcione para producir un cambio positivo. Sin actores nacionales motivados, empoderados y equipados para persuadir y desafiar el comportamiento de los actores estatales y otros para cambiar las leyes y prácticas existentes que impiden o dificultan la garantía de los derechos, la ratificación de los tratados no serviría para mucho. Simmons presenta su teoría como un relato explícito “desde abajo” de los efectos de los tratados de derechos humanos, que contrasta con lo que ella describe como teorías centradas en las élites, que enfatizan el papel de las organizaciones internacionales y las élites transnacionales a la hora de influir en las élites nacionales para que respeten los derechos humanos.[31]

Tanto la teoría de la movilización nacional como la del búmeran le dan importancia al papel de los actores nacionales en el cumplimiento del potencial de los derechos humanos internacionales. Sin embargo, la teoría de Simmons se enfoca mucho en los tratados y da bastante más peso a las acciones de los propios actores nacionales, mientras que Sikkink y Keck destacan la importancia de los actores externos e internacionales, de otros Estados y de las redes transnacionales a la hora de ejercer presión desde el exterior para que se cumplan las normas de derechos humanos. Y aunque puede parecer que el relato de Sikkink y Keck se basa en gran medida en los mecanismos de presión o coerción desde arriba (inducción), y el de Simmons, en el cambio ideológico (persuasión) desde abajo, en realidad los elementos de ambos mecanismos parecen estar presentes en cada uno de sus relatos, ya que podría decirse que existen –junto con otros mecanismos causales como la socialización y la aculturación–[32] en muchas campañas para la reforma de los derechos humanos.

Entre los relatos más generales de la serie de pasos por los que se condujo de manera gradual a los gobiernos que en un comienzo fueron represivos a respetar el derecho y las normas de derechos humanos, e incorporando elementos tanto de la tesis del búmeran como de la movilización interna, se encuentra el “modelo en espiral” del progreso de los derechos humanos desarrollado por Risse y otros.[33] El modelo en espiral, tanto en su versión original

como en la actualizada,[34] propone un relato de cinco etapas acerca de cómo los gobiernos que en un comienzo se resistieron fueron respondiendo de forma gradual y positiva a las presiones creadas por los defensores de los derechos humanos para que firmen, ratifiquen y apliquen los acuerdos de derechos humanos. No obstante, este modelo no va más allá de esta etapa, por lo que no se puede examinar qué ocurre después de la implementación. A las actuales descripciones de “persuasión” e “inducción” del cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado, Goodman y Jinks añadieron su propio modelo de socialización/aculturación, que se enfoca en la adaptación del comportamiento de las élites (del Estado) a las normas imperantes en los entornos en los que habitan.[35] La explicación de Goodman y Jinks acerca del cumplimiento de los derechos humanos no se enfoca en la presión externa o la influencia persuasiva desde abajo, sino que considera el posible mecanismo adicional del isomorfismo mimético o normativo por parte de las élites. En cambio, otros estudios examinan la secuencia y la relación entre las explicaciones de movilización interna y las explicaciones de socialización del Estado para determinadas reformas en materia de derechos humanos.[36]

La nueva doctrina de los derechos humanos: examinar la interacción de lo global y lo local

En los últimos años surgió un conjunto multidisciplinar de estudios acerca del derecho y la práctica de los derechos humanos que resulta notable por dos razones. En primer lugar, en sus análisis detallados de cómo funcionan la legislación y la práctica de los derechos humanos y cómo ayudan a promover el cambio, estos relatos contrastan con los veredictos de fracaso y las predicciones de la desaparición de los derechos humanos descriptos al principio de este capítulo. En segundo lugar, algunos de los relatos más recientes evitan un análisis binario o dicotómico, y en lugar de comparar o yuxtaponer la influencia que viene desde abajo con la que viene desde arriba o con la que impulsan las élites, exploran la idea de que la reforma de los derechos humanos suele avanzar

mediante la interacción entre los niveles internacional y local.[37]

Dentro de este conjunto de estudios emergentes se pueden distinguir al menos tres grupos de investigación. Algunos de ellos son los trabajos más recientes en ciencia política que, como los de Sikkink y Simmons, tratan de explicar las formas en que los derechos humanos internacionales, y en particular el derecho internacional de los derechos humanos, marcan la diferencia. Un segundo grupo incluye una serie de estudios antropológicos y sociológicos acerca de las formas en que el lenguaje de los derechos humanos se filtra a través de la experiencia local o se modifica a través de la interacción nacional con las instituciones y normas internacionales. Un tercer grupo incluye contribuciones de profesionales y defensores que reflexionan de forma crítica sobre la mejor manera de llevar a cabo la defensa de los derechos humanos con el fin de promoverlos en la práctica.

El primero de estos grupos de estudios en ciencias sociales que apuntan a una explicación más interactiva del impacto de los derechos humanos internacionales incluye el trabajo más reciente de la propia Sikkink. En algunos de sus últimos escritos sugiere que la tesis del búmerán es quizá más aplicable a los contextos represivos o autoritarios, mientras que en los sistemas políticos más abiertos se crean “coaliciones internas y externas” que suponen la interacción de las estructuras de oportunidades internacionales y nacionales y dan lugar a “nuevas formas de gobernanza dinámica a varios niveles”. [38] También Beth Simmons, en su trabajo reciente, empezó a estudiar la interacción entre la sociedad civil a nivel nacional y las instituciones internacionales a través del proceso de presentación de informes de los tratados, un proceso que no figuraba en su libro principal, comentado antes. [39] Shareen Hertel aplica el concepto de localización de Amitav Acharya a la cuestión de los derechos laborales, al describir procesos de “bloqueo” y “retroceso” cuando los activistas locales rechazan o cambian las interpretaciones internacionales de las normas y presionan para obtener derechos diferentes o adicionales, [40] mientras que Kiyoteru Tsutsui y Jackie Smith se refieren a un “efecto sándwich” para describir la interacción de los niveles global y local en la promoción de los derechos humanos. [41] En su extenso estudio acerca de la interacción de los movimientos sociales nacionales con

el derecho internacional de los derechos humanos, Tsutsui describe con detalle las formas en que los grupos minoritarios de Japón se vieron impulsados por el derecho y las instituciones internacionales de derechos humanos y los utilizaron para promover con éxito sus reivindicaciones.[42] Al enfocarse en la defensa de los derechos humanos en América Latina, el historiador Patrick William Kelly traza algunas de las formas en que “las fuerzas transnacionales interactuaron con las realidades locales y cómo las particularidades locales, a su vez, influyeron en el enfoque de los actores transnacionales”.[43] Y en su estudio de colaboración acerca de la defensa de los derechos económicos y sociales, LaDawn Haglund y Robin Stryker plantean una serie de hipótesis sobre las formas en que la interacción y el compromiso entre las normas y los actores de derechos humanos globales y locales conducen a mejoras en la vida de las personas marginadas o que viven en la pobreza.[44] Aunque muchos de estos trabajos son bastante diferentes en cuanto a su enfoque y objetivo, tienen en común una descripción de la defensa y la reforma de los derechos humanos a nivel internacional que examina de cerca los ejemplos en la práctica y pone de manifiesto la complejidad y la variedad de las interacciones entre los actores y los lugares locales, internacionales, internos y externos en distintas partes del mundo.

El segundo grupo dentro de este aumento de estudios relacionados con los derechos humanos “multidireccionales” es una bibliografía sobre todo antropológica acerca de la relación entre la experiencia local y las normas internacionales de derechos humanos. Uno de los trabajos más influyentes y originales en este sentido es la investigación de Sally Engle Merry acerca de la vernacularización de los derechos humanos, que llama la atención sobre las formas en que los actores e intermediarios locales traducen las normas internacionales en contextos específicos, y las utilizan y les dan sentido.[45] Al inspirarse en la investigación de Engle Merry, Tina Destroyer reunió a un grupo de antropólogos y académicos críticos de los derechos humanos para considerar las múltiples direcciones de “viaje” de las normas de derechos humanos, incluidas no solo las direcciones “ascendentes” y “descendentes” de lo global a lo local, y viceversa, sino también a través y entre organizaciones y sitios.[46] Aunque no pretenden necesariamente explicar los resultados en materia de derechos humanos ni desarrollar una teoría sobre cómo

se hace efectivo el derecho internacional de los derechos humanos, estos relatos antropológicos contribuyen a una mejor comprensión de las complejas relaciones entre los actores y las experiencias locales, por un lado, y las normas e instituciones internacionales de derechos humanos, por el otro.[47]

El tercer grupo dentro de este cuerpo de estudios emergente incluye a académicos y profesionales que exploran de forma crítica la relación entre la acción local y de base y las normas internacionales de derechos humanos, por lo general, con el fin de proporcionar una mejor explicación de cómo y en qué circunstancias es probable que funcione la defensa de los derechos humanos, en aras de mejorar la eficacia de la práctica. Koen de Feyter dirigió un proyecto de investigación colectiva acerca de la localización de los derechos humanos, enfocado en el modo en que el régimen global de derechos humanos se utiliza a nivel local por parte de personas en condiciones injustas o represivas, con el objetivo de comprender no solo cómo se utiliza la normativa internacional de derechos humanos a nivel local, sino también cómo la experiencia local puede influenciar y ayudar a desarrollar el marco global.[48] César Rodríguez Garavito, un reconocido académico y profesional del derecho, sugirió que la noción de “búmeran múltiples” capta mejor el campo de la defensa de los derechos humanos (en constante cambio) que la idea original del búmeran de Sikkink, ya que apunta a modelos de colaboración existentes menos jerárquicos y abarca coaliciones y agrupaciones tanto internas como externas.[49] También propuso la metáfora de un “ecosistema” para describir el tipo de sistema de derechos humanos que está evolucionando, con el fin de reflejar mejor su naturaleza compleja, horizontal y con múltiples actores, y contribuir a promoverla.[50]

En lugar de argumentar o suponer que las palancas de la reforma de los derechos humanos operan, en mayor medida, a través de las intervenciones de los actores internacionales, o desde abajo a través del activismo local, el énfasis en estos diversos grupos disciplinarios de investigación está en el examen de las distintas dimensiones de la interacción entre los diversos actores y sitios, incluida la forma en que las normas articuladas a nivel global se localizan, vernacularizan, se resisten o se transforman a través de la acción interna nacional, y viceversa. Su objetivo es mejorar la comprensión

de las distintas relaciones entre lo global y lo local en el ámbito de los derechos humanos, y ofrecen valiosas perspectivas en una serie de contextos y ejemplos detallados.

Este conjunto emergente de estudios es, en su mayor parte, de naturaleza crítica y constructiva; no idealiza el derecho y la práctica de los derechos humanos ni sugiere que sea la principal o única respuesta a la injusticia, al tiempo que aborda las complejidades y limitaciones de la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, y en comparación con los comentarios académicos más pesimistas o escépticos mencionados antes, ni adoptan la opinión de que el derecho de los derechos humanos es inadecuado o periférico porque no ha derrocado al capitalismo neoliberal,[51] ni trivializan su impacto a la hora de ayudar a impulsar una reforma social y política significativa en muchas partes del mundo.[52] Incluso cuando abordan los retos y las limitaciones del movimiento internacional de derechos humanos como conjunto de mecanismos y estrategias para luchar contra la injusticia, muchos de los estudios contienen descripciones detalladas y perspicaces de las formas en que los movimientos de derechos humanos contribuyen o no a promover las reformas, y lo hacen sobre todo al enfocarse en la interacción entre los movimientos nacionales y las leyes e instituciones internacionales de derechos humanos.

Este libro propone una teoría explicativa más amplia de la eficacia de los derechos humanos internacionales. Lo hace, en parte, con base en tres estudios detallados de la defensa y la reforma de los derechos humanos en distintas partes del mundo. Aunque son bastante diferentes en cuanto a sus detalles, contexto y enfoque, cada uno de los estudios sugiere en diversos grados que la dinámica creada por la interacción iterativa en el tiempo entre al menos tres amplios conjuntos de actores e instituciones internos y externos – movimientos y activistas nacionales, instituciones y redes internacionales y transnacionales, e instituciones y actores nacionales independientes– fue clave en el proceso de realización de la reforma que promueve los derechos humanos en la práctica. Esta dinámica iterativa, interactiva y multiactoral de la defensa internacional de los derechos humanos se describirá con más detalle a continuación, como ejemplo de experimentalismo transnacional en acción.[53]

Para concluir, no estoy afirmando que no haya ejemplos interesantes de activismo en materia de derechos humanos que sean principal o totalmente locales (aparte del universalismo inherente al uso del lenguaje de los derechos humanos), y que no recurran a instituciones o procesos internacionales formales.[54] Y no cabe duda de que hay casos en los que la falta de capacidad o interés de los actores estatales hace que la interacción entre los activistas de la sociedad civil y las instituciones internacionales sea el principal motor de la reforma de los derechos humanos.[55] Tampoco pretendo argumentar que no haya ejemplos de reforma de los derechos humanos que se produzcan principalmente a través de un cambio de comportamiento de las élites, o por “aculturación”, tal y como sugieren Goodman y Jinks.[56] Más bien, el argumento que se expone en este libro es que un modelo particularmente eficaz de promoción de los derechos humanos que puede observarse en las campañas de muchas partes del mundo es el que combina una sólida movilización interna con la rendición de cuentas externa y el apoyo interno independiente en un proceso continuo de cambio a lo largo del tiempo. Mi énfasis en la naturaleza “iterativa” de la reforma de los derechos humanos no pretende en absoluto implicar que el cambio pueda ser un proceso adaptable, rutinario o mecánico, ya que la mayoría de las campañas por los derechos humanos implican disputa, oposición, perturbación y desafío, sino que pretende subrayar el hecho de que las campañas puntuales o la movilización a corto plazo rara vez producen un cambio fundamental o transformador del tipo que suele buscarse a través de la promoción de los derechos humanos.

Tres estudios de caso

Los tres estudios de caso que se utilizan para ilustrar la teoría expuesta en este libro proceden de diversas jurisdicciones y regiones, y se refieren a cuestiones y reivindicaciones diferentes. A pesar de sus diferencias, cada uno de ellos muestra una serie de formas en las que la movilización social y la activación por parte de los defensores nacionales del derecho de los derechos humanos a través de una interacción continua a lo largo del tiempo con las instituciones, las redes y los actores internacionales y nacionales ha ayudado a avanzar en la reforma social y política en una serie de áreas temáticas importantes. Los estudios no fueron elegidos para hacer ningún tipo de afirmación empírica sobre el éxito de la defensa de los derechos humanos. Aunque se escogieron de manera deliberada de distintas jurisdicciones y continentes, y cada uno de ellos tiene la intención de ocuparse de un conjunto diferente de derechos, el objetivo principal de los estudios es examinar e ilustrar con mayor detalle las formas en las que las campañas de derechos humanos pueden promover el cambio de los derechos en contextos diversos y sobre cuestiones distintas, más que probar o demostrar con algún rigor metodológico las circunstancias en las que es probable que lo hagan.

A partir de los temas comunes de los distintos relatos, este libro sostiene que los estudios de caso ilustran un modelo de movilización y compromiso nacional-transnacional que ha sido eficaz para ayudar a promover los derechos humanos en la práctica. Las propias normas de derechos humanos han sido acordadas en general por los Estados en los tratados u otros instrumentos que firman, ya sea por razones estratégicas o sinceras. Cada vez más, los instrumentos internacionales de derechos humanos se elaboran en consulta con otras partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, o gracias a ellas[57] –e incluso, en los últimos tiempos, se suele recurrir a actores empresariales, cuya adhesión será crucial para que los derechos se apliquen en la práctica–.[58]

Estas medidas de derechos humanos, que a veces son producto de la movilización y la defensa social, una vez promulgadas, suelen ser activadas y utilizadas de distintas maneras por los defensores dentro de los Estados para promover los derechos, aprovechar y movilizar un apoyo más amplio a los asuntos, y hacer participar a los agentes y funcionarios nacionales, así como a las instituciones internacionales, en un esfuerzo por cuestionar el statu quo y promover el cambio. Los estudios describen los usos que han hecho un conjunto de actores y activistas de la sociedad civil de diversas leyes e instituciones internacionales de derechos humanos como parte de sus campañas para la reforma –a menudo impulsados o acompañados por movimientos sociales más amplios en estas diferentes jurisdicciones–. De manera más específica, describen las formas en que los grupos de interés nacionales utilizaron esas disposiciones y las instituciones establecidas para supervisar su aplicación como parte de su campaña exitosa para ejercer presión y promover el cambio social y político de los derechos.

El primer estudio de caso examina, en particular, el uso que se hace en Pakistán de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, su sigla en inglés). Se trata de un instrumento clave destinado a combatir la desigualdad de género a nivel mundial y, de forma más concreta, los procesos y resultados de la movilización social y la defensa nacional en el país en torno a la Cedaw y otras normas internacionales de derechos humanos acerca de la igualdad de género. El segundo estudio examina el papel desempeñado por el derecho internacional de los derechos humanos y la defensa de estos en dos movimientos recientes de reforma social y política en Irlanda. Uno de ellos se refiere a la defensa y la acción nacionales en torno a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y al órgano del tratado encargado de su aplicación, y a la serie de reformas jurídicas y políticas que se adoptaron, en parte, gracias a este compromiso, durante los años transcurridos desde la ratificación del tratado. El otro se refiere a los cambios recientes en la legislación y la política irlandesas que rigen la autonomía reproductiva, y el papel que desempeñaron los movimientos sociales nacionales y los grupos de defensa de las normas e instituciones internacionales de derechos humanos en la reforma que se hizo de la legislación irlandesa sobre el aborto. El tercer

estudio de caso examina algunas reformas de la política en materia de discapacidad en la Argentina, en particular, aunque no de forma exhaustiva, en el ámbito de la educación inclusiva. Estas se produjeron, en parte, gracias al compromiso de los grupos de defensa nacionales con las instituciones internacionales de derechos humanos, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su comité, y con las instituciones y los agentes estatales.

Los tres grupos de derechos en los que se enfoca cada uno de los estudios ejemplifican la estrecha relación entre las categorías supuestamente distintas de los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos socioeconómicos, por otro. Para las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, al igual que para muchas otras, la distinción tiene poco peso, ya que su acceso a las libertades civiles y políticas está entrelazado con su acceso al bienestar social y económico, y viceversa.

Y aunque es obvio que son muy diferentes en muchos aspectos, los estudios de caso tienen una serie de características clave en común. En particular, hay tres dimensiones que interactúan entre sí y que son importantes para los avances logrados en cada uno de los casos, en los que la interacción continua durante un período sostenido entre los actores, las instituciones y las normas nacionales e internacionales contribuyó a un proceso de cambio jurídico y de política nacional. La primera es la movilización social y la defensa nacional en torno a una cuestión enmarcada en términos de derechos humanos. La segunda es el trabajo de algunos de estos actores nacionales frente a un sistema externo de rendición de cuentas y refuerzo, como el que proporcionan las instituciones internacionales de derechos humanos, y con las redes transnacionales y regionales de apoyo. La tercera es su involucramiento con una serie de actores e instituciones nacionales independientes, como las cortes, los defensores del pueblo, los medios de comunicación y los legisladores, incluidos los vetos legislativos, que fueron capaces de dar un impulso a nivel nacional. Por último, la interacción de estas dimensiones a lo largo del tiempo parece ser importante para generar una capacidad de respuesta política y para el logro final de lo que se espera que sea una reforma significativa y duradera.

Tres de los estudios se enfocan sobre todo en la incidencia nacional para el cambio social en torno a un tratado de derechos humanos concreto, mientras que uno de ellos examina la incidencia nacional centrada en una cuestión específica –los derechos reproductivos– que se aborda en una serie de tratados y fuentes normativas distintas. Los tres tratados internacionales de derechos humanos principales se enfocan en un sector de la población: las mujeres en virtud de la Cedaw, los niños en virtud de la CDN y las personas con discapacidad en virtud de la CDPD. Los tres tratados abarcan no solo los derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión y la defensa contra la tortura, que han sido el centro de muchos de los estudios empíricos existentes y de los intentos de medir el impacto, sino también los derechos económicos y sociales, como el derecho a la educación (p. ej., la educación inclusiva para las personas con discapacidad), la salud (p. ej., los derechos reproductivos de las mujeres) y el bienestar (en particular el bienestar infantil). La CDPD es un ejemplo especial de un tratado de derechos humanos que abarca una amplia gama de tipos de derechos, incluidos los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.[59] Cada uno de estos tratados brinda una protección específica a un grupo, lo que puede explicar, en parte, la amplia y extensa movilización que se ha producido en torno a ellos.

Los países en los que se llevaron a cabo los estudios de caso están situados en Europa, Asia y Sudamérica, respectivamente, y sus sistemas políticos son algo diferentes. En la actualidad, Irlanda se considera una democracia relativamente estable, mientras que Pakistán se caracteriza, según el Índice de Democracia elaborado por la Unidad de Inteligencia de The Economist, como una democracia híbrida.[60] La Argentina tiene en la actualidad una democracia bastante vibrante, aunque su dictadura militar ocurrió hace relativamente poco y el Índice de Democracia la caracteriza como “defectuosa”. La caracterización de “híbrida” o “defectuosa” refleja la puntuación atribuida a esos países en función de cinco categorías que incluyen el proceso electoral y el pluralismo, las libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación política y la cultura política. De hecho, se ha cuestionado la simple distinción binaria entre Estados “liberales” y “antiliberales”, y los intelectuales señalan “las similitudes entre las sociedades liberales y no liberales en las que coexisten la libertad y el autoritarismo”[61]

y ofrecen una definición de autoritarismo social que diluye los límites de la distinción propuesta entre Estados autoritarios y no autoritarios.[62] Además, en los últimos años se ha puesto de manifiesto que los países y sus sistemas políticos pueden oscilar entre el autoritarismo, los sistemas de transición, la democracia híbrida y los sistemas democráticos más sólidos. La multiplicación de los estados de emergencia formales y de medidas represivas en todos los tipos de sistemas políticos durante la pandemia del covid-19 le dio aún más relevancia a esta tendencia. Desde luego, no existe una trayectoria clara en la que los regímenes autoritarios y las democracias defectuosas o híbridas avancen de manera gradual hacia una democracia más plena y estable, sino que hay un movimiento de ida y vuelta entre estos diversos sistemas: muchas democracias que antes eran sólidas o parecían estables han comenzado a retroceder de manera significativa, lo cual pone en duda la salud de la democracia liberal en general.[63] Sin embargo, dada la importancia del activismo de la sociedad civil para una teoría experimentalista de la eficacia de los derechos humanos, una agenda de investigación futura interesante consistiría en examinar el éxito relativo o la falta de éxito a través de la comparación de campañas que defienden los derechos humanos en un espectro de distintos tipos de sistemas políticos, que van desde los autoritarios con una represión alta, en un extremo, hasta la democracia constitucional robusta, en el otro, así como toda la serie de sistemas intermedios.

En los estudios de caso elegidos, se examinan democracias de varios tipos en las que hay cierta presencia de la sociedad civil, y se focalizan en los procesos por los que se produce la reforma de los derechos humanos. La evolución que describen pone en tela de juicio la suposición de que los tratados y el activismo en materia de derechos humanos son irrelevantes o marcan poca diferencia en las democracias vibrantes o estables. Por el contrario, sugieren que es probable que el grado en que las normas internacionales de derechos humanos pueden ayudar a promover la reforma interna dentro de una democracia razonablemente sólida depende del tema en cuestión.[64] Incluso dentro de las democracias estables, por ejemplo, hay muchas minorías y poblaciones vulnerables desatendidas, como se desprende de varios de los ejemplos. En muchas sociedades, se ignora o margina a las personas con

discapacidad, por ejemplo, mientras que los niños no siempre se han considerado como titulares de derechos cuyas voces deban ser escuchadas o atendidas con independencia de las de sus familias. Las democracias que, por lo demás, son pluralistas e incluyentes pueden privilegiar los puntos de vista de una religión en particular dentro de las políticas públicas, como fue el caso, durante varias décadas, con los derechos reproductivos en Irlanda. En muchas partes del mundo, las mujeres están en gran desventaja social, política y económica, a pesar de su fuerza numérica. Y las personas pobres están marginadas en prácticamente todas las sociedades. Aunque algunos estudios empíricos anteriores de varios casos, como el de Beth Simmons, sugieren que los tratados de derechos humanos y la defensa internacional de los derechos humanos parecen no surtir un gran efecto en las democracias estables, un examen detallado de campañas concretas, como las de los derechos reproductivos y los derechos de los niños en Irlanda y los derechos de las personas en situación de discapacidad en la Argentina, indican que la legislación y la defensa internacional de los derechos humanos han desempeñado un papel significativo en el avance de las reformas en algunos sistemas democráticos sólidos, al igual que en las democracias parciales, defectuosas o híbridas.

Aunque ninguno de los derechos en cuestión en los distintos estudios era incontrovertible, es probable que la defensa y la reforma de los derechos humanos sea mucho más difícil de llevar a cabo en ausencia de cierto grado de apoyo social subyacente a esos derechos, o ante una fuerte resistencia del Estado. Los derechos humanos distan mucho de ser una categoría monolítica, y es probable que los distintos tipos de derechos requieran campañas muy diferentes y generen varias formas de respuestas por parte de los gobiernos y las sociedades.[65] Por ejemplo, es probable que sea mucho más difícil defender los derechos de los inmigrantes, sobre todo en una época de nacionalismo antiliberal, que defender los derechos de los niños o de las personas con discapacidad. Y es probable que defender los derechos de los presos o detenidos en un contexto político que se presenta como una emergencia de seguridad nacional no sea fácil ni popular. En efecto, como se ha visto en el mundo en años recientes, no es inusual que toda una serie de derechos humanos se vean como impedimentos indeseados y se dejen de lado durante una pandemia. Al mismo tiempo, cabe

señalar que la promoción de la igualdad de género en un sistema social y político muy patriarcal o la defensa de los derechos reproductivos en una sociedad predominantemente católica también han supuesto profundos desafíos para los activistas y, aun en estos contextos, la defensa de los derechos humanos también contribuyó a impulsar el cambio social. En términos más generales, en muchos casos los movimientos de derechos humanos comenzaron y cobraron fuerza precisamente en épocas de gran represión, y tuvieron cierto éxito incluso cuando defendieron a minorías consideradas despreciadas o impopulares desde el punto de vista social. Al momento de redactar este texto, está claro que los defensores de los derechos humanos y los grupos de la sociedad civil no se han quedado callados durante los estados de emergencia y las medidas represivas adoptadas durante la pandemia del coronavirus, ni en relación con el profundo impacto del virus en los derechos económicos y sociales, sino que han encontrado formas alternativas de movilizarse en la virtualidad y de presionar para que se tomen medidas correctivas.

Los movimientos sociales y la sociedad civil como actores clave en el “experimentalismo de los derechos humanos”

A diferencia de otros ejemplos de “gobernanza experimentalista transnacional”[66] que se describen en la bibliografía específica, en campos más tecnocráticos o especializados, como la gobernanza del ozono o la mortalidad de los delfines, los activistas y movimientos sociales nacionales son actores particularmente importantes en el campo de los derechos humanos.[67] Como se verá en los estudios de caso a continuación, el éxito a largo plazo de las campañas a menudo depende del nivel de apoyo social subyacente y de una movilización más amplia, incluso cuando los defensores comprometidos y “expertos” son quienes las lideran.

A lo largo del libro, los términos “activistas”, “defensores” y “sociedad civil” se utilizan de manera indistinta para referirse a grupos de actores preocupados por asuntos particulares, comprometidos con valores compartidos y que actúan en conjunto en un esfuerzo por promover la reforma social, económica o política de esos asuntos. Y puesto que el libro se ocupa del derecho y la defensa de los derechos humanos, se enfoca en los grupos de la sociedad civil, los activistas y los defensores que se movilizan para promover los derechos humanos y no otros valores compartidos (ya sean religiosos, comerciales u otros valores políticos). Sin embargo, como se explicará luego con más detalle, la categoría de la sociedad civil es muy amplia y heterogénea. Además, en general se establece una distinción relevante entre los activistas y defensores que forman parte de lo que podría llamarse “sociedad civil organizada”, por un lado, y los movimientos sociales más amplios, a menudo más orgánicos, por otro.[68] Es importante entender la relación entre estos dos grupos en un sentido amplio para comprender el campo de la movilización y la defensa de los derechos humanos.

Existe una bibliografía extensa que brinda distintas definiciones del concepto de “sociedad civil”, pero hay un consenso más bien amplio

en torno a la idea de que la sociedad civil constituye una especie de institución mediadora entre el Estado y el individuo, o entre el Estado y los movimientos sociales.[69] Según la forma como se desarrolló el concepto, la sociedad civil se refiere a una categoría distinta tanto del Estado como del sector privado con ánimo de lucro. Además, se planteó una vasta gama de críticas al papel de la sociedad civil, tanto nacional como transnacional, a la hora de promover el cambio social,[70] incluidos los riesgos de la “gubernamentalidad”, [71] de la profesionalización, la “ONG-ización” y burocratización de los movimientos a través de las actividades de la sociedad civil,[72] y la domesticación y cooptación de la sociedad civil por parte de las agendas neoliberales o de otras agendas nacionales o internacionales.[73]

Además, la sociedad civil, como todas las instituciones sociopolíticas, dista mucho de ser monolítica u homogénea.[74] Aunque este libro se ocupa de los actores de la sociedad civil y los movimientos sociales que trabajan para promover los derechos humanos, hay muchos grupos de interés nacionales y transnacionales que promueven valores más conservadores que liberales.[75] Si bien algunos de ellos optaron por utilizar el lenguaje de los derechos, en particular las organizaciones o movimientos religiosos,[76] en cambio, muchos movimientos conservadores de la sociedad civil enmarcan sus reivindicaciones en oposición o contraste con las de los activistas progresistas de derechos humanos. Por ejemplo, en 2019, el gobierno de los Estados Unidos anunció su intención de crear una “comisión sobre derechos inalienables” destinada a promover “la reforma del discurso de los derechos humanos en los lugares en los que se ha apartado de los principios fundacionales de nuestra nación: el derecho natural y los derechos naturales”. [77] Esto refleja la oposición del entonces gobierno conservador a muchos de los preceptos y disposiciones de la legislación internacional (y nacional) en materia de derechos humanos, en particular aquellos a los que se oponen los movimientos conservadores cristianos, como los derechos reproductivos, el reconocimiento de la orientación sexual y los derechos de las personas trans. En un intento de revertir el reconocimiento social, político y jurídico obtenido para esos derechos en décadas anteriores, el gobierno estadounidense pretendía utilizar el discurso de los derechos para promover una

agenda basada en la limitación de la libertad y el bienestar de las mujeres y las personas LGBTQ con el fin de satisfacer las preferencias de diversos grupos religiosos. Una de las razones por las que evitaron, en mayor medida, el discurso del derecho internacional de los derechos humanos es que este no pretende establecer el reconocimiento o la protección de las opiniones religiosas mientras nieguen o socaven el bienestar y la libertad de las demás personas.[78] De ahí que el Departamento de Estado de los Estados Unidos haya elegido de manera explícita el discurso del “derecho natural” y de los “derechos naturales” precisamente para cuestionar parte del corpus del derecho internacional de los derechos humanos y para tratar de revertir las reformas hechas hasta ahora con base en ese corpus jurídico y práctico en el ámbito de los derechos de género, orientación sexual y transexualidad de personas cuyas identidades y comportamientos fueron criminalizados o reprimidos antes, o que fueron objeto de control o subordinación social. Del mismo modo, hay ejemplos de la vernacularización de las normas globales por parte de grupos de base que no comparten la agenda liberal del derecho internacional de los derechos humanos, como el uso que hacen las redes de ONG islamistas del discurso de la sociedad civil transnacional.[79] Sin embargo, en la medida en que dichas redes consideren que sus compromisos normativos son discordantes con los derechos humanos internacionales, no utilizan ni invocan el derecho o el discurso de los derechos humanos, sino que, por lo general, se centran en su fe y sus preceptos.[80]

En términos más generales, e incluso más allá de las cuestiones de género y religión, con el auge renovado de los movimientos de extrema derecha e hipernacionalistas en muchas partes del mundo, hay un número creciente de movimientos y agrupaciones sociales que buscan promover objetivos fuertemente antiliberales, excluyentes, represivos y, en algunos casos, incluso violentos.[81] A veces se usa el calificativo de “mala” o “incivil” para referirse a la sociedad civil en referencia a los movimientos antiliberales y represivos, o para distinguirlos de las organizaciones de la sociedad civil que promueven valores liberales, y de forma más general para transmitir el hecho de que la sociedad civil en todo el mundo no es monolítica ni se inclina de manera mayoritaria hacia la izquierda.[82] Los analistas advierten de los riesgos de la generación y

articulación de contranormas[83] y del papel que desempeñan los “saboteadores de normas” al tratar de corroer y socavar las normas de derechos humanos existentes.[84]

Aun así, si bien la movilización de base no está asociada a la promoción de ningún conjunto de asuntos en particular, lo más probable es que los grupos que se movilizan a través de las normas y los tratados de derechos humanos no tengan éxito en la medida en que pretendan utilizar estas normas e instituciones para promover objetivos represivos o antiliberales, al menos no hasta que las instituciones o las cortes de derechos humanos pertinentes estén más alineadas. Aunque los grupos represivos y antiliberales a menudo recurren al lenguaje y al discurso de los derechos para promover programas reaccionarios o para controlar a las minorías, en general es bastante difícil hacerlo por medio del derecho internacional de los derechos humanos. Los tratados internacionales y otros instrumentos internacionales que se han elaborado hasta la fecha contienen fuertes compromisos con una amplia gama de valores liberales que parten de una articulación de las premisas fundamentales de la dignidad, el bienestar y la libertad humanos. Esto hace menos probable –aunque no imposible–[85] que sean invocados con éxito como parte de una campaña para reprimir o subordinar a determinados grupos o individuos o para revertir de manera significativa los derechos o libertades conquistados.[86] En cambio, los movimientos antiliberales suelen utilizar el lenguaje de los “derechos naturales” u otros tipos de derechos “tradicionales” para cuestionar aquellos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos contemporáneos y para introducir “contranormas” como la soberanía y la estabilidad cuando buscan alcanzar sus objetivos, o para suprimir los avances hacia la igualdad de género, el reconocimiento de las personas trans y la protección de los derechos de varias minorías.[87] Los “saboteadores de normas” y los productores de “contranormas” suelen tratar de introducir ideas alternativas que desafían el discurso y el corpus de los derechos humanos internacionales, como la identidad cultural, la santidad de la vida o la unidad natural de la familia, en lugar de invocar el derecho y las instituciones internacionales de derechos humanos para promover programas antiliberales.[88]

Otras veces, los movimientos sociales que no son antiliberales y que pretenden promover objetivos progresistas de justicia social optan por tácticas disruptivas o “incívicas” para alcanzar sus objetivos.

[89] Y aunque algunos de los objetivos generales de los movimientos de protesta más disruptivos pueden ser muy similares a los que buscan otras organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales basados en la justicia social, puede haber, sin embargo, un desajuste entre los discursos, los métodos y los objetivos de los dos grupos. Lettinga y Kaulingfreks sugieren, en relación con los movimientos de protesta social, que “puede ser que el avance de los derechos humanos no se considere el más útil para la consecución final de los objetivos de justicia social y económica y que las organizaciones internacionales de derechos humanos, con sus instrumentos jurídicos, se consideren demasiado institucionalizadas, demasiado jerárquicas, demasiado modestas en sus objetivos y demasiado educadas en su discurso de sociedad civil para lograr el cambio radical del sistema que consideran necesario los manifestantes”. [90] Estas autoras afirman que muchos activistas radicales –por ejemplo, Extinction Rebellion– consideran que los defensores de los derechos humanos no son lo suficientemente políticos ni disputan de forma adecuada el statu quo, y que los activistas más radicales rechazan la mediación y el marco de su mensaje por parte de los actores institucionalizados. Por otro lado, los grupos de la sociedad civil y las ONG a veces consideran que los movimientos de protesta son demasiado antagónicos o revoltosos como para contribuir al objetivo de una gobernanza incluyente, duradera y eficaz y que respete los derechos. [91] Pese a ello, muchas personas que se dedican a este campo sugieren que la sociedad civil organizada y los movimientos de protesta radicales no necesitan llegar a un consenso para que haya sinergias productivas entre los dos conjuntos de actores y estrategias comunes en su trabajo por el cambio social progresivo. [92] Esta intuición se ve corroborada en cierta medida por el trabajo empírico realizado por otros académicos que constatan que las ONG de derechos humanos institucionalizadas, aunque prefieran apoyar a los grupos no violentos en lugar de los violentos, siguen realizando actividades que apoyan a una amplia gama de actores y estrategias nacionales diferentes, incluida la protesta insumisa. [93] En el último capítulo de este libro, se analiza la posible relación entre los movimientos de protesta y otros tipos de movilización de

base, por un lado, y la sociedad civil organizada, por otro, en la búsqueda de los derechos humanos.

Otra distinción importante que hay que hacer entre los distintos tipos de actores de la sociedad civil que se movilizan por los derechos humanos es la que existe entre los defensores o actores que pretenden representar a los colectivos cuyos derechos se ven afectados y los que dicen ser ellos mismos los afectados. En general, las ONG, tanto a nivel nacional como internacional, se posicionan como representantes de las comunidades afectadas, en aras de trabajar en su nombre y abogar por ellas. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un movimiento por parte de las comunidades y grupos afectados para autorrepresentarse en el ámbito nacional e internacional, en lugar de confiar en las ONG o en los defensores profesionales para que los representen.[94]

Algunos de los más conocidos son el movimiento por los derechos de los campesinos y la seguridad alimentaria, la Vía Campesina, que ha crecido mucho en escala y acción desde su creación, en 1992.

[95] Otros grupos que han insistido cada vez más en la importancia de la participación directa de las personas afectadas, en lugar de ser representadas por las ONG, son los pueblos indígenas y las personas afectadas por enfermedades específicas como el VIH/sida.[96]

En los estudios de caso detallados en este libro, el conjunto de grupos y activistas de la sociedad civil que se movilizaban en torno a diversas campañas de derechos humanos era, en algunos casos, amplio, bastante diverso, pluralista y poco organizado, mientras que, en otros, los actores estaban más cohesionados e integrados. La mayoría de las campañas fueron impulsadas por ONG profesionales que se crearon específicamente para defender cuestiones concretas, mientras que, en otras, participaron coaliciones y movimientos más amplios que incluían a los afectados de manera directa, en los que las ONG a veces desempeñaron un determinado papel, pero no fueron el motor o la energía principal de las demandas de reforma. Hay distintos estudios, como se verá en los capítulos específicos y en el capítulo final, que sugieren que los resultados de las diferentes campañas de defensa y el alcance y la importancia de su compromiso con los derechos humanos internacionales probablemente varíen según la naturaleza y la escala de los grupos que se movilizan por la reforma. La movilización más amplia de un

movimiento social o de un conjunto de movimientos, ya sean revoltosos o no, conlleva una legitimidad, un arraigo y una urgencia de los que no suelen gozar las ONG o las redes organizadas de la sociedad civil.[97]

Un ejemplo de una campaña llevada a cabo, sobre todo, por defensores especializados de la sociedad civil y no basada o vinculada a un movimiento social más amplio es la de los derechos de los niños en Irlanda, retratada en el capítulo 4, en la que se unieron varios grupos de defensa que se movilizaban a nivel nacional en torno a esos derechos, a través de la Alianza por los Derechos de los Niños, aunque junto a una serie de organizaciones dedicadas a temas específicos o a grupos concretos, como los Grupos por los Derechos de los Viajeros, los grupos de derechos reproductivos y las organizaciones de reforma penitenciaria. En Pakistán, como se indica en el capítulo 2, fueron varios grupos los que se movilaron en torno a una serie de asuntos de reforma de género, aunque un número relativamente pequeño de ONG profesionalizadas tomó la iniciativa de involucrar al sistema internacional de monitoreo de los derechos humanos y los procesos de evaluación. En ocasiones, las campañas se vieron impulsadas por una acción social generalizada, como por ejemplo las marchas del Día de la Mujer en Pakistán, que llamaron la atención sobre la magnitud y la ubicuidad de la injusticia de género, y también, como era de esperar, generaron una reacción conservadora de parte de la población masculina.[98] Sin embargo, eso señala el comienzo de un cambio cultural que probablemente sea crucial para apoyar el trabajo actual de los grupos de defensa de la sociedad civil en Pakistán.[99] En la Argentina, como se describe en el capítulo 3, el movimiento moderno por los derechos de las personas en situación de discapacidad surgió de las actividades de varios tipos de movimientos y entidades, entre los que se encontraban grupos orientados a los servicios, así como grupos más orientados a los derechos, además de algunos más radicales. Aunque esos grupos tenían orígenes y enfoques muy distintos, muchos de ellos se unieron en coyunturas concretas en torno a la idea de cambiar el paradigma de la discapacidad y el modo en que las personas con discapacidad son percibidas y tratadas y participan en la vida social, económica y política. Estos grupos cobraron un impulso especial en momentos en los que un movimiento social más amplio

–por ejemplo, con la fuerte oposición a los recortes de las pensiones, que afectarían en particular a las personas con discapacidad– atrajo el apoyo popular y aumentó la presión pública para la reforma.

Los estudios de caso indican que, incluso cuando nos enfocamos en las partes de la sociedad civil que defienden de forma específica los derechos humanos progresistas (en contraposición a las causas antiliberales), e incluso dentro de la sociedad civil “organizada”, el panorama sigue siendo bastante diverso y complejo, y está lejos de estar unificado o cohesionado. En las campañas examinadas participó una serie de grupos con puntos de partida, valores subyacentes, prioridades y programas muy diferentes, y algunos obtuvieron más protagonismo e influencia que otros. A menudo ha habido una disputa importante tanto dentro de los grupos de defensa como entre ellos, como resulta evidente en las diferencias que se dan entre los grupos locales de base y las ONG urbanas profesionalizadas que abordan la reforma en materia de género en Pakistán, o entre los defensores de la educación inclusiva y los grupos que trabajan con la sordera y defienden la importancia de la educación especial en el contexto de la discapacidad en la Argentina, o entre los críticos anticapitalistas más radicales y otros defensores de los derechos humanos en los movimientos latinoamericanos de la discapacidad, o entre los varios grupos que defienden diferentes aspectos de la reforma reproductiva en Irlanda. Ya se documentaron y describieron las tensiones y diferencias que pueden surgir entre los grupos de base y la sociedad civil profesional, por ejemplo, entre los grupos de defensa feminista y las organizaciones de derechos humanos, o entre las víctimas y las ONG, en el caso de las campañas relacionadas con la violencia contra las mujeres.[100]

Tampoco es fácil distinguir de manera clara la influencia externa o internacional de la influencia y la acción locales en el ámbito del activismo de los derechos humanos, dado que muchos grupos de defensa y ONG nacionales, no solo internacionales, reciben apoyo – siempre que no lo prohíba la legislación nacional– de financiadoras y redes internacionales.[101] Sin embargo, aunque reciban parte de su financiación de donantes internacionales, el término “sociedad civil nacional”, tal y como se utiliza en este libro, hace referencia en líneas generales a aquellos grupos y organizaciones que tienen su

sede en un Estado concreto y que se enfocan en los problemas y los asuntos que ocurren dentro él, en lugar de tener una sede internacional o ser una rama nacional de una organización internacional, o bien centrarse en cuestiones que tienen lugar fuera del Estado.

Los estudios de caso se centran no solo en los derechos civiles y políticos fundamentales, como la libertad de expresión y asociación, la vida y la libertad, sino también en varios derechos socioeconómicos. Se refieren a la promoción del cambio en nombre de los grupos que se encuentran en una posición de subordinación o abandono, incluidas las mujeres en las sociedades religiosas o patriarcales, las personas con discapacidad en muchas sociedades – si no en la mayoría– y los niños en las sociedades con enfoques tradicionales o paternalistas de la autoridad familiar. Una dimensión significativa de cada uno de los estudios de caso tiene que ver con el papel de la presentación de informes sobre tratados de derechos humanos y otros tipos de compromisos y revisiones periódicas con las instituciones internacionales de derechos humanos, aunque los litigios y reclamos individuales también son una parte importante de un proceso de reforma más amplio en varios casos. No obstante, aunque a menudo son un componente principal de otras campañas en curso, los reclamos individuales y los casos particulares de litigio –como los casos de educación inclusiva que se detallan en el capítulo sobre la Argentina– corren el riesgo de quedar como acontecimientos puntuales si no van acompañados de los procedimientos de seguimiento y presión pública que suelen caracterizar la presentación de informes internacionales y las campañas a largo plazo. El tipo de cambio que se busca a través de la presión generada por los informes de los tratados y los procesos de movilización más amplios es también a menudo más sistémico e implica una reforma legislativa, institucional y política. El cambio duradero o sistémico no se suele derivar de las denuncias y los casos individuales, a menos que formen parte de una campaña más amplia. Del mismo modo, la movilización colectiva en forma de protesta popular suele surgir en respuesta a una indignación concreta o a un acontecimiento específico, como la respuesta al asesinato por “honor” de Qandeel Baloch en Pakistán, por ejemplo;[102] la reacción tras la introducción de un nuevo proyecto de ley de extradición en Hong

Kong, en 2019, o el brutal asesinato de George Floyd por parte de la policía en los Estados Unidos, en 2020. Si bien puede no ser sostenible a largo plazo, la protesta en respuesta a un atropello específico puede resultar energizante y poderosa al generar una señal social fuerte del deseo de cambio, además de fortalecer y apuntalar procesos más sostenidos, enfocados y continuos de defensa y presión. También quedará claro en los diversos estudios de caso, por ejemplo en el contexto de algunos de los litigios “alfabéticos” presentados por mujeres que desean abortar en Irlanda, que aunque el enfoque de los estudios y del libro en general está puesto en los procesos más amplios de movilización y cambio, los casos, los litigios y los reclamos individuales constituyen a menudo una dimensión importante en esas campañas generales y proporcionaron un impulso y un apoyo cruciales para los procesos y las estrategias en curso.

Una teoría experimentalista transnacional del derecho y la defensa de los derechos humanos

Al reflexionar acerca de los ejemplos de los estudios de caso, y con base en las ideas de los nuevos estudios sobre derechos humanos que se enfocan en la interacción entre los niveles nacional e internacional, este libro toma las ideas del experimentalismo transnacional para brindar una explicación de la eficacia del derecho de los derechos humanos. El pensamiento experimentalista propone que la acción y el cambio social y político pueden –y deben– producirse no mediante una dirección jerárquica o sistemas de control desde arriba, sino a través de un sistema iterativo de disputa y aprendizaje a partir de la experiencia sobre el terreno, junto con una reflexión, reacción y respuesta institucional colectiva continuas y una interacción a lo largo del tiempo entre múltiples actores e instituciones en distintos escenarios.[103]

La teoría de la gobernanza experimentalista, en particular, se expuso como una teoría de la gobernanza multinivel que propone cómo acordar, elaborar y aplicar un conjunto de compromisos u objetivos políticos amplios en un entorno multinivel, incluso en un contexto transnacional. Según una de las descripciones, “la gobernanza experimentalista representa una forma de cooperación adaptativa, abierta, participativa y rica en información en la política mundial, en la que lo local y lo transnacional interactúan mediante la elaboración y adaptación localizada de normas generales acordadas a nivel transnacional, sujetas a una evaluación periódica a la luz del conocimiento generado a nivel local”.[104] Sabel y Zeitlin sostienen que un enfoque experimentalista responde a las debilidades y los fracasos de la regulación del tipo “ordenar y controlar” o desde arriba. Esto resulta muy adecuado para el ámbito transnacional, en el que no hay un soberano con autoridad para establecer objetivos comunes y donde la diversidad de las condiciones y prácticas locales hace que la adopción y la aplicación de normas uniformes sea aún menos factible que en los entornos

nacionales.[105] Es importante destacar que, en lugar de ser considerado como el segundo mejor régimen de elaboración y aplicación de normas frente a uno más efectivo, el atractivo de un sistema experimentalista reside precisamente en su carácter descentralizado, participativo e iterativo.

Se ha sugerido que el sistema internacional, tal y como se diseñó y desarrolló en la era de la posguerra del siglo XX, preveía un panorama de regímenes internacionales integrados, que respondían de manera estrecha –según una concepción de la responsabilidad como agente principal– a los Estados, con instituciones amplias y centralizadas destinadas a gestionar la coordinación social y política en diversos ámbitos. Entre estos, el comercio a través de la OMC, o la seguridad a través del Consejo de Seguridad de la ONU.[106] En el ámbito de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (el Consejo de Derechos Humanos actual) estaba en la cúspide de un régimen que incluía un sistema de “procedimientos especiales”, así como múltiples tratados internacionales de derechos humanos, todos los cuales debían aplicarse y hacerse cumplir a nivel nacional, pero también supervisarse mediante procedimientos internacionales, incluida la presentación de informes políticos al Consejo de Derechos Humanos.

Pero con los grandes cambios geopolíticos que se están produciendo, a partir de mediados de la década de 1990 disminuyó el apoyo a la creación de nuevos regímenes internacionales integrados, y los regímenes existentes comenzaron a debilitarse y fragmentarse. Desde entonces, han ido surgiendo y cambiando unos “complejos de regímenes” más descentralizados y fragmentados, [107] mientras que varias organizaciones internacionales han transformado su enfoque y su *modus operandi* para actuar más como “orquestadores” y para colaborar con redes de actores no estatales en la consecución de sus mandatos.[108] Hoy, en la tercera década del siglo XXI, el sistema internacional se alejó de cualquier cosa que pueda describirse como un modelo de orden integrado, coherente o global. Y el actual entorno multipolar en el que se desestabilizan y ponen en tela de juicio las instituciones internacionales y los sistemas de tratados, en particular a través de los nacionalismos revigorizados, parece ser el único en el que, por

un tiempo, se puedan encontrar los defensores de los derechos humanos.

Para muchas personas que observan la situación con preocupación, un sistema más flojo, fragmentado, descentrado y pluralista no servirá para promover los derechos humanos, y en los últimos años se han renovado los llamados a favor de una Corte Global de Derechos Humanos que aporte una aplicación centralizada más fuerte en este ámbito.[109] Pero además de que el orden internacional actual está muy fragmentado, y es probable que lo siga estando durante algún tiempo, uno de los argumentos que se exponen en este libro es que la defensa de los derechos humanos puede, de hecho, sobrevivir e incluso prosperar en estas condiciones, a pesar de los retos y los cambios que se están produciendo. De hecho, sugiero que la eficacia de gran parte del derecho y la defensa de los derechos humanos hasta ahora puede explicarse en términos experimentalistas. En particular, cuando las condiciones están dadas para que la sociedad civil nacional tenga cierta libertad para movilizarse y defender sus derechos, cuando una serie de instituciones, redes y foros internacionales y regionales pueden proporcionar cierto grado de responsabilidad y apoyo externos, y cuando hay instituciones y actores nacionales con suficiente independencia y estatus para reforzar los derechos reivindicados y promovidos por los activistas. En este contexto, la defensa de los derechos humanos ha demostrado ser eficaz en muchos casos y ha ayudado a promover el cambio social y político.

La teoría experimentalista postula que se pueden promover los valores y objetivos comunes –como el respeto a la dignidad, el bienestar y la libertad de las personas que sustenta el derecho internacional de los derechos humanos– cuando se articulan y desarrollan a través de la interacción iterativa de una multiplicidad de actores e instituciones situados en diferentes niveles y lugares dentro de un sistema político multinivel. Y aunque puede parecer que el lenguaje de los “valores compartidos” o de las “normas comunes” despolitiza las cuestiones polémicas, la realidad es que, aunque se suele llegar a un acuerdo a un nivel bastante alto de generalidad sobre objetivos como la inversión del cambio climático, la reducción de la pobreza, la promoción de la salud pública, etc., es inevitable que haya disputas acerca de qué significan esos valores

y cómo se deben buscar los objetivos en la práctica. Lo mismo ocurre con las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre las que a menudo se puede llegar a un acuerdo en abstracto (dignidad humana, derecho a la vida, libertad de expresión, etc.), aunque inevitablemente se produzcan más disputas acerca de la activación, elaboración y aplicación de los derechos en la práctica y en contextos específicos.

El experimentalismo resalta la importancia de la participación activa de quienes resultan más afectados, así como del aprendizaje de las diferentes experiencias locales o contextualizadas en la aplicación de un marco común. El modelo conceptual de gobernanza experimentalista transnacional desarrollado en la literatura hasta ahora sugiere que puede surgir un sistema multinivel eficaz y deliberativo cuando se dan una serie de características clave.[110] Entre estas características se encuentran las siguientes: primero, el establecimiento de un acuerdo acerca de un problema o desafío común en diversos entornos –idealmente a través de un sistema experimentalista– y la articulación de un conjunto compartido de normas u objetivos. Segundo, la activación y aplicación de estas normas por parte de actores locales o situados en el contexto y la participación activa y continua de partes interesadas clave con conocimiento y experiencia de las condiciones locales, para que invoquen, utilicen y adapten las normas a diferentes contextos. Tercero, comentarios provenientes de los contextos locales que faciliten la rendición de cuentas externa y la supervisión en toda una serie de contextos con resultados sujetos a algún tipo de evaluación. Cuarto, la reevaluación periódica con una posible revisión de las normas básicas y las prácticas a la luz de lo que se aprenda de la evaluación en curso.

Si bien el mundo real del derecho y la práctica de los derechos humanos no se ajusta con precisión, ni muy de cerca, a este modelo, la defensa de los derechos humanos actúa de muchas maneras promoviendo el cambio social y haciéndose eco de las premisas y los supuestos del experimentalismo. En términos de cómo se llega a un acuerdo acerca de las leyes y normas de derechos humanos en primer lugar, a pesar de que en los primeros días del régimen internacional de derechos humanos las protecciones de estos derechos en los tratados internacionales se llevó a cabo de una

manera que estuvo muy concentrada en el Estado y dominada por la élite, con poco espacio para los aportes de la sociedad civil u otros grupos de interés, esto ha comenzado a cambiar en los últimos años. Se crearon nuevos instrumentos que fueron el resultado de la movilización y el compromiso de los grupos y defensores afectados. Ejemplos de ello son el Tratado sobre Minas Terrestres (la Convención de Ottawa), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso. Estos instrumentos internacionales son el resultado de la incidencia y la movilización sostenidas por parte de las personas afectadas y de las ONG que las representan, y se adoptaron mediante procesos menos convencionales y más participativos que aquellos más tradicionales basados en el Estado.

Y aunque la teoría experimentalista se desarrolló y aplicó en relación con contextos políticos más tecnocráticos, como la aplicación del Protocolo de Montreal sobre la protección de la capa de ozono[111] o el desarrollo de la política de bienestar infantil en los sistemas federales,[112] varios de sus elementos clave están presentes en el contexto más político de la movilización transnacional de los derechos humanos.[113] En el caso de las campañas de derechos humanos, se puede observar la interacción entre el activismo nacional, la rendición de cuentas y las legitimaciones externas o internacionales y la presión de los agentes nacionales independientes. Los movimientos sociales, los activistas y los defensores identifican e interponen reclamos y hacen valer sus derechos para impugnar leyes y prácticas, a menudo con el apoyo de redes nacionales, regionales o internacionales de defensores y activistas; las instituciones externas de rendición de cuentas –que a menudo también cumplen una función de legitimación de los reclamos de los activistas nacionales que, de otro modo, podrían ser suprimidas o desestimadas– abarcan el conjunto de órganos de tratados, cortes internacionales, comisiones, procedimientos especiales y otros organismos externos que evalúan la aplicación de estos instrumentos, y los actores nacionales independientes

comprenden las cortes nacionales, los medios de comunicación (incluidos los nuevos formatos mediáticos), los defensores del pueblo, los legisladores y otros que agudizan y generan más presión para el cambio. Por supuesto, es posible que los medios de comunicación sean de propiedad estatal o estén controlados por el Estado, o que ciertas cortes estén repletas o sean serviles a designios políticos, pero en la medida en que haya algunas instituciones nacionales que sigan siendo lo suficientemente independientes, estas desempeñan un papel importante en un sistema de derechos humanos experimentalista. Por último, los objetivos del cambio y los actores hacia los que se dirige la defensa y la presión de los derechos humanos son actores gubernamentales, corporativos o, cada vez más, de ambos tipos.

Los movimientos sociales y los activistas nacionales identifican y resaltan las injusticias, articulan los derechos implicados, construyen movimientos sociales y generan conciencia y apoyo para la reforma. Lo hacen al recopilar y publicar información, a menudo con el apoyo de redes transnacionales; al disputar los relatos oficiales y abogar por el cambio a través de protestas, campañas públicas, medios de comunicación y redes sociales, litigios y presión parlamentaria. En ocasiones, la defensa y el activismo nacionales pueden bastar por sí solos para generar un cambio, pero lo más frecuente es que los destinatarios del activismo, es decir, los actores gubernamentales, empresariales o de otro tipo cuya conducta afecte el grado de garantía de los derechos, se resistan –incluso en sistemas democráticos sólidos– a reconocer o a actuar en función de tales reclamos. Esto puede ocurrir por razones de oposición ideológica o política, costos, inercia, concentración en otras prioridades o, a veces, falta de reconocimiento de las implicaciones de las leyes y normas en cuestión. A pesar de la amplia ratificación y aceptación de numerosos tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, la presión interna suele ser insuficiente para provocar cambios que promuevan o hagan realidad esos compromisos, independientemente del sistema político o de la naturaleza de la democracia en cuestión, en particular cuando los intereses y derechos afectados son los que se niegan o resultan controversiales dentro del sistema nacional.

Por eso, para gran parte de la defensa de los derechos humanos, es importante el impulso que proporciona el involucramiento con

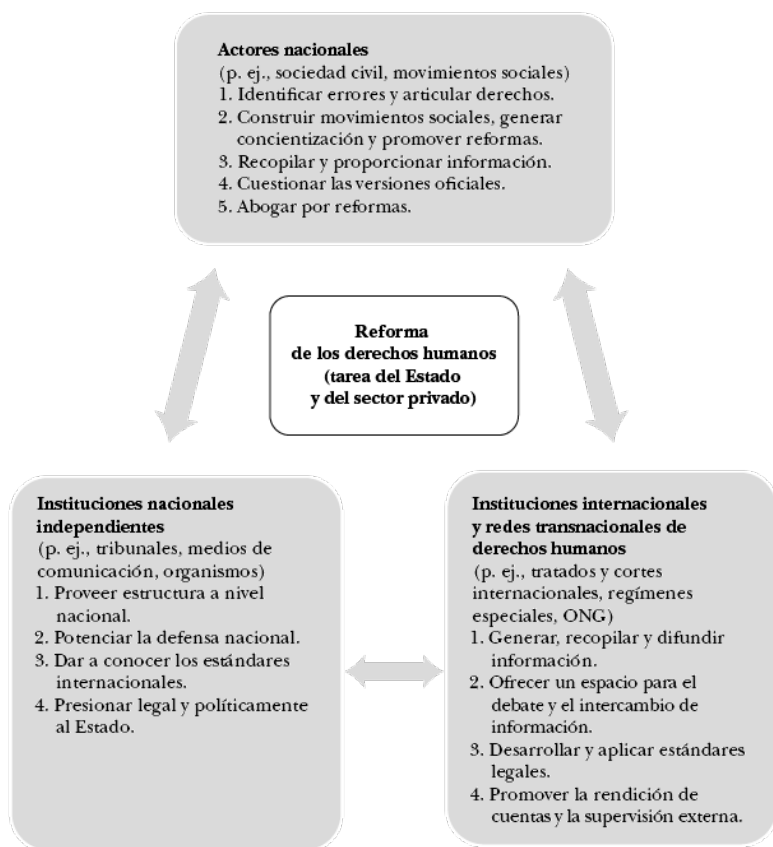
actores externos que obliguen a rendir cuentas, como los órganos internacionales de tratados de derechos humanos u otras instituciones. Estas instituciones internacionales, como las cortes, las comisiones y los órganos creados en virtud de los tratados, establecen un foro para la rendición de cuentas, al resaltar las cuestiones planteadas por los activistas nacionales y exigir a los agentes estatales que justifiquen y expliquen sus acciones u omisiones, además de que pueden ayudar a proporcionar una especie de legitimidad externa basada en las normas universalistas para los activistas locales.[114] La presión creada por las instituciones y la atención internacional puede activar un conjunto más amplio de dinámicas que ayuden a producir el cambio.[115] Sin embargo, la intervención o los pronunciamientos de dichas instituciones internacionales, incluso en conjunción con los defensores nacionales, pueden ser a menudo insuficientes para lograr un cambio social o político significativo sin una mayor presión de los actores institucionales nacionales y sin un apoyo social subyacente más amplio. Aunque tanto el impulso original para la reforma de los derechos humanos como la eventual influencia que provoca el cambio suelen ser en gran parte nacionales, su compromiso con los actores e instituciones internacionales proporciona un grado crucial de responsabilidad externa y, a menudo, un factor irritante o catalizador que fomenta la alteración del statu quo interno y ayuda a promover el cambio.

El trabajo de los activistas nacionales con los actores e instituciones internacionales, como los órganos de tratados, las comisiones y las cortes, así como con las redes transnacionales de apoyo, ayuda a generar una responsabilidad externa, a poner de relieve los estándares normativos y a crear un estímulo para una mayor movilización y cambio. Los actores, las instituciones y las redes internacionales proporcionan un foro externo de alto nivel en el que se pueden ventilar los reclamos y las quejas relacionadas con los derechos; incentivan la generación y circulación de información acerca del cumplimiento o el incumplimiento; desarrollan y recogen la experiencia y el conocimiento de las prácticas de diferentes contextos; comparten la experiencia en la interpretación y la elaboración continuas de las normas de derechos humanos; generan y suministran la rendición de cuentas externa al exigir a los actores estatales que se comprometan públicamente y respondan a la

información, los reclamos y las quejas presentadas, y hacen un seguimiento y ayudan a ejercer presión sobre los órganos responsables del Estado. Las redes transnacionales, regionales y nacionales también prestan apoyo de diversa índole a los activistas nacionales, ya sea al amplificar la defensa o suministrar capacidad e información, compartir recursos y experiencias, crear coaliciones e idear nuevas estrategias y ponerlos en contacto con actores y activistas de otros lugares que realizan una defensa similar. Las instituciones y los organismos internacionales comentan de manera habitual y aportan opiniones influyentes acerca del significado y la aplicación de las normas de derechos humanos a situaciones concretas y sobre el desarrollo de las normas de derechos humanos, y generan más información y aportes de parte de los agentes estatales y de la sociedad civil.

Siguiendo con este análisis experimentalista de la defensa de los derechos humanos, el tercer grupo que forma parte del circuito dinámico de la movilización y el cambio internacional en materia de derechos humanos está compuesto por actores e instituciones nacionales independientes, como los defensores del pueblo, las cortes, los medios de comunicación –tanto los tradicionales como las redes sociales–, las agencias, los comités parlamentarios y los organismos nacionales de derechos humanos, entre otros. Las instituciones nacionales independientes de este tipo proporcionan anclajes nacionales y estructuras de oportunidad que permiten a los activistas hacer un seguimiento y dar a conocer los productos y resultados del compromiso internacional, para generar y amplificar la defensa nacional y las normas internacionales, y para crear una presión social, legal y política adicional sobre los actores gubernamentales y corporativos para que respondan.[116] El diagrama que se reproduce a continuación intenta representar de forma gráfica la dinámica iterativa de la legislación y la defensa de los derechos humanos (véase la figura 1.1).

Figura 1.1. La dinámica iterativa de la defensa internacional de los derechos humanos



Además de la interacción dinámica entre estos tres grupos de actores y la presión que ejercen sobre los poderosos objetivos de la reforma (por lo general, los Estados y los actores corporativos), el otro elemento clave de una teoría experimentalista de la eficacia internacional de los derechos humanos –que también se desprende de los estudios de caso de los capítulos siguientes– es la naturaleza iterativa y continua de muchos de los procesos que conducen al cambio. Pocos o ninguno de los problemas o campañas que se describen en los próximos capítulos fueron procedimientos a corto plazo o que ocurrieron una sola vez. Por el contrario, cada uno de ellos supuso un proceso a largo plazo de movilización, defensa y presión, salpicado de numerosas y repetidas interacciones entre los actores nacionales e internacionales a lo largo de un período. En ninguno de los casos se produjeron cambios significativos o

duraderos de inmediato, sino por etapas y a lo largo del tiempo. Esto no implica que nunca puedan lograrse reformas importantes en un período más corto, o que no se den constantemente pasos individuales significativos, sino que el tipo de reformas que el activismo relacionado con los derechos humanos trata de lograr suele implicar un cambio social, político y económico importante que es poco probable que se produzca sin procesos sostenidos y continuos de movilización, defensa y presión. Las profundas estructuras y patrones sociales, económicos y políticos que subyacen a muchas, si no a la mayoría, de las injusticias en materia de derechos humanos rara vez son susceptibles de un cambio rápido o fácil. Además, la naturaleza iterativa de la defensa de los derechos humanos también suele provocar cambios no solo en las leyes y políticas nacionales, sino también en las propias normas internacionales. Esto puede verse en algunos de los estudios de caso –por ejemplo, en la aparición de nuevas normas internacionales de derechos humanos contra la penalización del aborto promovida a través de las campañas irlandesas de derechos reproductivos–, pero también en otros campos de la defensa de los derechos humanos, como la violencia contra la mujer[117] y la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.[118]

Por lo tanto, un relato experimentalista del derecho internacional de los derechos humanos sugiere que estos derechos se hacen efectivos como consecuencia del compromiso continuo, dinámico, a largo plazo, y a menudo polémico entre estos grupos principales de actores, movimientos, redes e instituciones nacionales e internacionales. El experimentalismo de los derechos humanos, en particular, describe un ciclo de involucramiento activo entre los actores locales que se movilizan para disputar las prácticas, resaltar las injusticias y reclamar derechos; las instituciones y los foros transnacionales o internacionales que brindan un espacio para la rendición de cuentas externa al escuchar los reclamos de diversos entornos nacionales, facilitan la impugnación y el debate de los reclamos y los problemas y articulan las normas, y los actores e instituciones y otros órganos independientes nacionales que amplifican y aumentan la presión sobre el Estado y traducen o localizan los aportes normativos.

Este relato experimentalista de los derechos humanos se puede

comparar con otras teorías sobre la eficacia de estos derechos. Para quienes ven el derecho internacional de los derechos humanos como una práctica en gran medida desde arriba, el panorama que prevén es el de la aplicación de un conjunto de disposiciones internacionales sobre derechos humanos que ya existen (“ahí fuera”). Para quienes entienden los derechos humanos internacionales como una práctica desde abajo, la imagen que presentan es la de una disputa y una demanda continuas por parte de los actores locales (que a veces utilizan un marco internacional como ayuda) para abordar las injusticias que identifican. Sin embargo, el relato experimental de los estudios de caso de este libro sugiere que cada una de estas dos perspectivas brinda solo una imagen parcial de gran parte de la defensa y la reforma de los derechos humanos. Con base en esos estudios, sostengo que la forma más eficaz de práctica de los derechos humanos es una interactiva, que implica el aporte de varios niveles y conjuntos de actores, cada uno de los cuales depende en cierto modo del otro para promover las reivindicaciones articuladas desde abajo o desde dentro, y las normas supervisadas y apoyadas desde arriba o desde fuera. Se podría describir el panorama general como un proceso de cocreación a varios niveles de legislación y práctica en materia de derechos humanos, en el que la reforma se produce a través de una movilización interna que implica la articulación de las reivindicaciones y demandas de derechos. Este proceso se realiza mediante la generación y el suministro de información a las instituciones externas de rendición de cuentas que promueven el debate y la impugnación, y que reflexionan acerca de las prácticas y los objetivos existentes, lo que, al mismo tiempo, crea presión a nivel normativo y aumenta el impulso político para la reforma interna. En cuanto a los mecanismos causales del cambio en los que se basa el relato experimentalista, parece probable que se trate de una combinación de mecanismos. El cambio ideológico por persuasión identificado por Beth Simmons interviene claramente en la movilización de los defensores y activistas nacionales. La inducción del cambio a través de la presión externa identificada por Keck y Sikkink también influye, al menos en parte, en la intervención de instituciones internacionales como los órganos de tratados, las cortes regionales o internacionales y los procedimientos especiales. Por su parte, el involucramiento repetido de los actores estatales con estas instituciones internacionales

también proporciona un buen contexto para la socialización o la aculturación, como identifican Goodman y Jinks.

En la práctica, el derecho internacional de los derechos humanos no debe entenderse como un conjunto de normas y estándares jurídicos creados y configurados desde arriba e impuestos o aplicados a un conjunto de actores e instituciones de abajo. Del mismo modo, las reivindicaciones de justicia desde abajo, que de otro modo podrían quedar desatendidas, pueden ganar autoridad normativa adicional, apoyo social e interés político a través de su interacción con las instituciones internacionales y las redes externas. El derecho internacional de los derechos humanos, según la teoría experimentalista que se expone aquí, es un conjunto de normas y estándares que se constituyen mutuamente a través de la continua interacción iterativa de actores e instituciones nacionales e internacionales, respaldados y activados por el apoyo de los movimientos sociales nacionales y transnacionales. El derecho de los derechos humanos se cocrea a través de este proceso, y el verdadero motor del cambio, en gran parte de la defensa de los derechos humanos, no son las instituciones internacionales, por un lado, ni el activismo nacional, por otro, sino el compromiso continuo a lo largo del tiempo entre estos y otros actores, instituciones y normas internas y externas.

■

[1] S. Hopgood, *The Endtimes of Human Rights* (2013).

[2] E. Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (2014).

[3] S. Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (2018).

[4] Véase un resumen de S. Hopgood, “The Endtimes of Human Rights”, en D. Lettinga y L. Von Troost, *Debating the Endtimes of Human Rights* (2014), p. 11.

[5] Véase E. Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (2014).

[6] Véase S. Moyn, *Not Enough* (2018), pp. 6 y 218.

[7] Véanse, como se comentó en la introducción, el trabajo de académicos como M. Mutua, *Human Rights: A Political and Cultural Critique* (2002), M. Koskeniemi, *The Politics of International Law* (2011), cap. 6, y Kennedy, “International Human Rights Movement: Part of the Problem”, *Harvard Human Rights Journal*, 15 (2002), p. 101.

[8] Véase, por ejemplo, M. Nowak, “The Need for a World Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, 7 (2007), p. 251.

[9] B. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (2009), p. 138, en el que se hace referencia, entre otras cosas, al trabajo de Harold Koh acerca de la forma en que las normas internacionales de derechos humanos se aplican en el ámbito nacional. Véase, por ejemplo, H. H. Koh, “How Is International Human Rights Law Enforced?”, *Indiana Law Journal*, 74 (1999), p. 1397.

[10] S. Hopgood, *The Endtimes of Human Rights* (2013). Para una serie de respuestas a este argumento de Hopgood, véase D. Lettinga y L. van Troost (eds.), *Debating the Endtimes of Human Rights* (2016).

[11] M. Ignatieff, *The Ordinary Virtues, Moral Order in a Divided World* (2017). Para una conclusión algo contraria –también basada en investigaciones empíricas en varios países del mundo–, según la cual los ciudadanos de a pie del Sur Global apoyan de manera amplia el discurso de los derechos humanos y no los ven necesariamente con escepticismo, véase J. Ron y otros, *Taking Root: Human Rights and Public Opinion in the Global South* (2017).

[12] Otro relato reciente que tiende a yuxtaponer el dinamismo del activismo de base y el “derecho desde abajo” con el “juego profesional desde arriba, impulsado por los abogados” (como lo describen Lucie White y Jeremy Perelman) de los derechos humanos como un discurso de élite, en su discusión de las disposiciones para las personas con discapacidad en el Tratado de Marrakech sobre las excepciones de derechos de autor a la propiedad intelectual, es Land, “The Marrakesh Treaty as ‘Bottom Up’ Lawmaking: Supporting Local or Neuronal Human Rights Action on IP Policies”, *UC Irvine Law Review*, 8 (2018), p. 513.

[13] Sobre la secuencia del cambio social, político y jurídico, véase H. H. Koh, “How Is International Human Rights Law Enforced?” (1999), pp. 1413-1414.

[14] Para algunos intentos de medir el alcance del apoyo público subyacente a los derechos humanos y los factores que lo afectan en distintas partes del mundo, véase el número especial sobre Encuestas de Opinión Pública y Derechos Humanos, *Journal of Human Rights*, 16(3) (2017). Véase también Ron y otros, *Taking Root* (2017).

[15] Véase, por ejemplo, A. Hartmann, “Misdiagnosing the Human Rights Malaise: Possible Lessons from the Danish Chairmanship of the Council of Europe”, en *Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence* (2018), p. 153.

[16] C. Rodríguez Garavito y K. Gomez, *Encarar el desafío populista. Un nuevo manual de estrategias para actores de derechos humanos* (2018). Véase también la conferencia bienal de la Universidad de Dayton sobre la práctica social de los derechos humanos, disponible en ecommons.udayton.edu/human_rights > .

[17] Algunos ejemplos de obras jurídicas clásicas de este tipo en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos son S. Trechsel, *Human Rights Between Idealism and Realism* (2003); W. Kalin y J. Künzli, *The Law of International Human Rights Protection* (2009); K. Vasak y P. Alston (eds), *The International Dimensions of Human Rights* (1982), vols. 1 y 2.

[18] Véase, por ejemplo, J. C. Hathaway, “Do Human Rights Treaties Make a Difference”, *Yale Law Journal*, 111 (2002), p. 1935; K. P. Hafner-Burton y K. Tsutsui, “Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”, *American Journal of Sociology*, 110 (2005), p. 1373; P. Keith, “The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It Make a Difference in Human Rights Behavior?”, *Journal of Peace Research*, 36 (1999), p. 85; Hill, “Estimating the Effects of Human Rights Treaties on State Behavior”, *Journal of Politics*, 72 (2010), p. 1161; E. Hollyer y P. Rosendorff, “Why Do Authoritarian Regimes Sign the Convention Against Torture? Signaling, Domestic Politics and Non-Compliance”, *Quarterly Journal of Political Science*, 6

(2011), p. 275; y E. Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (2014).

[19] Véase, por ejemplo, B. Simmons, “From Ratification to Compliance”, en T. Risse, S. Ropp y K. Sikkink, *The Persistent Power of Human Rights* (2012); y Q. Dai, “The Conditional Effects of International Human Rights Institutions”, *Human Rights Quarterly*, 36 (2014), p. 569.

[20] Véase, por ejemplo, T. Lupu, “Best Evidence: The Role of Information in Domestic Judicial Enforcement of International Human Rights Treaties”, *International Organization*, 67 (2013), p. 469; y “Legislative Veto Players and the Effects of International Human Rights Agreements”, *American Journal of Political Science*, 59 (2015), p. 578. El libro de Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights* (2009), brinda uno de los argumentos más sostenidos en el sentido de que los tratados de derechos humanos marcan la diferencia, en especial en los países que se encuentran en un estado democrático de transición en el que existe una movilización de la sociedad civil. Para cuestionar la tesis de Hafner-Burton y Tsutsui (“Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises” [2005]) acerca del impacto del compromiso con los tratados de derechos humanos en la represión gubernamental, véase C. R. Conrad y E. H. Ritter, “Do Human Rights Treaties Protect Rights”, en C. R. Conrad y E. H. Ritter, *Contentious Compliance* (2019).

[21] Samuel Moyn utiliza términos mordaces para desestimar la importancia de los debates empíricos al caracterizarlos como “desviados”, su enfoque como “picaresco” y, en el mejor de los casos, al mostrar que los derechos humanos “retocan el mundo un poco”. Véase S. Moyn, “Beyond the Human Rights Measurement Controversy”, *Law and Contemporary Problems*, 81 (2018), p. 121, que es una respuesta en particular al intercambio entre Beth Simmons y Eric Posner sobre algunos aspectos de la metodología y los argumentos que subyacen al libro de Simmons (*Mobilizing for Human Rights* [2009]) en B. Simmons, “Reflections on Mobilizing for Human Rights”, *NYU Journal of International Law and Policy*, 44 (2012), p. 729.

[22] Véase, por ejemplo, la respuesta de Cope y Creamer,

“Disaggregating the Human Rights Treaty Regime”, *Virginia Journal of International Law*, 56 (2016), p. 459, al argumento de Adam Chilton y Eric Posner en “The Influence of History on States Compliance with Human Rights Obligations”, *Virginia Journal of International Law*, 56 (2016), p. 211, de que pueden ser otras tendencias de larga duración y no los tratados de derechos humanos las que tienen un impacto positivo en las condiciones de derechos humanos en todo el mundo. Para el argumento de que el trabajo empírico muestra correlación y no causalidad, véase Chilton, “Experimentally Testing the Effects of Human Rights Treaties”, *Chicago Journal of International Law*, 18 (2017), p. 164.

[23] B. Simmons, *Mobilizing for Human Rights* (2009); Neumayer, “Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights”, *Journal of Conflict Resolution*, 49 (2005), p. 925; Dai, “The ‘Compliance Gap’ and the Efficacy of International Human Rights Institutions”, en T. Risse, S. Ropp y K. Sikkink, *The Persistent Power of Human Rights* (2013). Para profundizar en esta literatura, véase De Búrca, “Human Rights Experimentalism”, *American Journal of International Law*, 111 (2017), p. 277.

[24] Según Kaldor y Kostovicova, “Global Civil Society and Illiberal Regimes”, en M. Albrow, H. Anheier, M. Glasius y M. Price (eds.), *Global Civil Society Yearbook 2007/8* (2007), “en todos los regímenes antiliberales es posible identificar algún tipo de espacio – subterráneo o abierto, privado o público, virtual o real, doméstico o internacional– para la actividad autónoma”. Sobre el activismo por los derechos de los homosexuales en los Estados autoritarios, véase L. Chua, *Mobilizing Gay Singapore: Rights and Resistance in an Authoritarian State* (2015). Véase también Stobb, “A Shield in Battle: The Contingent Value of Human Rights Treaties to NGOs in Autocracies”, *International Journal of Human Rights*, 23(4) (2018), p. 555. Para una crítica a tener un simple binario liberal/antiliberal como forma de categorizar los sistemas políticos y los tipos de Estado, véase Teo, “Conduct and Counter-Conduct in the ‘Nonliberal’ State: Singapore’s Headscarf Affairs”, *Global Society*, 33 (2019), p. 201.

[25] Chua, “Legal Mobilization and Authoritarianism”, *Annual Review of Law and Social Science*, 15 (2019), p. 355.

[26] Varios investigadores han argumentado que la “democracia antiliberal” es un oxímoron o, al menos, un término erróneo en las circunstancias en las que se utiliza: J. Werner Müller, “The Problem with ‘Illiberal Democracy’”, Project Syndicate, 27 de enero de 2016. Y véase, en relación con Polonia en particular, W. Sadurski, *Poland’s Constitutional Breakdown* (2019), cap. 9.

[27] Para algunos ejemplos, véanse los estudios de caso sobre el activismo de derechos humanos en Venezuela, Turquía, Egipto y la India, contenidos en C. Rodríguez Garavito y K. Gomez, *Encarar el desafío populista. Un nuevo manual de estrategias para actores de derechos humanos* (2018). Véase también para un estudio de dos campañas en Irán, Barlow y Akbarzadeh, “Human Rights and Agents of Change in Iran: Towards a Theory of Change”, *Journal of Human Rights Practice*, 10 (2018), p. 229.

[28] M. Keck y K. Sikkink, *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional* (2000). En la actualidad existe una importante bibliografía sobre el impacto de las ONG internacionales y las técnicas de puesta en evidencia en los Estados que firman tratados de derechos humanos. Véase, por ejemplo, A. Murdie, *Help or Harm: The Human Security Effects of International NGOs* (2014); S. Tarrow, *The New Transnational Activism* (2005); Meernik y otros, “The Impact of Human Rights Organizations on Naming and Shaming Campaigns”, *Journal of Conflict Resolution*, 56 (2012), p. 233; C. S. Hendrix y J. Wong, “When is the Pen Truly Mighty? Regime Type and the Efficacy of Naming and Shaming in Curbing Human Rights Abuses”, *British Journal of Political Science*, 43 (2013), p. 651. Para consultar estudios más recientes acerca de cómo los Estados autoritarios pueden utilizar la presión crítica de fuentes externas –en particular de Estados rivales– para reforzar su apoyo interno, véase Gruyffyd-Jones, “Citizen Condemnation: Strategic Uses of International Human Rights Pressure in Authoritarian States”, *Comparative Political Studies* (2018).

[29] Aunque un grupo de autores puso a prueba y cuestionó algunos aspectos de la tesis del búmeran, al argumentar que los efectos negativos de la presión externa de terceros en realidad disminuyen los efectos positivos, su estudio se enfoca en la acción externa coercitiva y, en particular, en las sanciones económicas y la

intervención militar, en lugar de las intervenciones persuasivas o de mejora de la responsabilidad: véase T. Allendoerfer, K. Murdie y R. Welch, “The Path of the Boomerang: Human Rights Campaigns, Third-Party Pressure, and Human Rights”, *International Studies Quarterly*, 64 (2020), p. 111.

[30] B. Simmons, *Mobilizing for Human Rights* (2009).

[31] *Ibíd.*, p. 138.

[32] Véase R. Goodman y D. Jinks, *Socializing States: Promoting Human Rights Through International Law* (2013). Su trabajo contiene un debate interesante acerca de las posibles interacciones entre estos tres mecanismos distintos de influencia en materia de derechos humanos (persuasión, aculturación e inducción), incluidos los temas relacionados con si se puede producir un desplazamiento o una anulación de un modo de influencia por el otro: véase, en particular, el capítulo 9.

[33] T. Risse, S. Ropp y K. Sikkink, *The Power of Human Rights* (1999).

[34] T. Risse, S. Ropp y K. Sikkink, *The Persistent Power of Human Rights* (2013).

[35] R. Goodman y D. Jinks, *Socializing States* (2013).

[36] Véase, en particular, la adopción de legislación sobre violencia doméstica en Estados de América del Norte y del Sur, y la relación interesante entre la movilización doméstica, por un lado, y la socialización del Estado a través del involucramiento internacional, por otro: Hawkins y Humes, “Human Rights and Domestic Violence”, *Political Science Quarterly*, 117 (2002), p. 231.

[37] Para un primer intento de articular la importancia de la interacción entre lo local y lo global en la defensa de los derechos humanos, aunque hace hincapié en recuperar lo local y destaca la implicación desde abajo con las normas internacionales de derechos humanos, véase K. De Feyter, “Localizing Human Rights”, *University of Antwerp Discussion Paper* 2006/02.

[38] K. Sikkink, “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider Outsider Coalition”, en D. Della Porta y S. Tarrow (eds.), *Transnational Protest and Global Activism* (2005), pp. 151-173. Asimismo, Thomas Risse, uno de los académicos que acuñó el “modelo en espiral”, reconoce en un trabajo reciente la importancia de estudiar los procesos de “localización y traducción”: T. Risse, “Human Rights in Areas of Limited Statehood: From the Spiral Model to Localization and Translation”, en S. Hopgood, J. Snyder, y L. Vinjamuri (eds.), *Human Rights Futures* (2018), p. 135. Risse cita el trabajo de Tobias Berger, que estudia cómo se recibieron y tradujeron las nociones transnacionales del “Estado de derecho” en Bangladesh, en T. Berger, *Global Norms and Local Courts: Translating the Rule of Law in Bangladesh* (2018).

[39] Véase B. Simmons, *Mobilizing for Human Rights* (2009). En Simmons y Creamer, “Do Self-Reporting Regimes Matter? Evidence from the Convention Against Torture”, *International Studies Quarterly*, 63 (2019), p. 1051, los autores citan la literatura sobre gobernanza experimentalista (que se analiza más adelante) y reconocen de manera expresa la importancia de las dimensiones iterativas e interactivas del involucramiento entre los niveles internacional y nacional en la presentación de informes de tratados. Véase también Creamer y Simmons, “The Dynamic Impact of Periodic Review on Women’s Rights”, *Law and Contemporary Problems*, 81 (2018), p. 31.

[40] W. Hertel, “Re-Framing Human Rights Advocacy: The Rise of Economic Rights”, en S. Hopgood, J. Snyder, y L. Vinjamuri (eds.), *Human Rights Futures* (2018), p. 237, con base en A. Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organizations*, 58 (2004), p. 239.

[41] Tsutsui y Smith, “Human Rights and Social Movements: From the Boomerang Pattern to a Sandwich Effect”, en *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements* (2ª ed., 2018), p. 586. Véase también C. Boesenecker y L. Vinjamuri, “Lost in Translation? Civil Society, Faith-Based Organizations and the Negotiation of International Norms”, *International Journal of Transitional Justice*, 5 (2011), p. 345.

[42] K. Tsutsui, *Rights Make Might: Global Human Rights and Minority Social Movements in Japan* (2018). Véase también el relato de Tobias Berger acerca de la traducción del Estado de derecho en Bangladesh (aunque no se centra específicamente en los derechos humanos): T. Berger, *Global Norms and Local Courts* (2017).

[43] P. W. Kelly, *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics* (2018).

[44] L. Haglund y R. Stryker, *Closing the Rights Gap: From Human Rights to Social Transformation* (2015).

[45] Véanse S. E. Merry y P. Levitt, “Vernacularization on the Ground: Local Uses of Global Women’s Rights in Peru, China, India and the United States”, *Global Networks*, 9 (2009), p. 441; y S. E. Merry y R. Stern, “The Female Inheritance Movement in Hong Kong: Theorising the Local/Global Interface”, *Current Anthropology*, 46 (2005), p. 387. Véase también M. Goodale y S. E. Merry, *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local* (2007).

[46] T. Destrooper, “On Travel, Translation and Transformation”, en T. Destrooper y S. E. Merry, *Human Rights Transformation in Practice* (2018). Para un interesante estudio antropológico de la interacción entre lo global y lo local en el contexto de los movimientos por los derechos de las mujeres en Marruecos, véase A. Evrard, *The Moroccan Women’s Rights Movement* (2014).

[47] Para un estudio del impacto de la interacción entre la movilización local y las redes de apoyo internacionales y transnacionales en el contexto de la minería en Perú, realizado por un sociólogo del desarrollo, véase D. A. Paredes, “The Glocalization of Mining Conflict: Cases from Peru”, *The Extractive Industries and Society*, 3 (2016), p. 1046.

[48] Para una propuesta de metodología práctica de los defensores de los derechos humanos que ayudaría a localizar los derechos humanos y atender las necesidades de los más afectados sobre el terreno, véase G. Oré Aguilar, “The Local Relevance of Human Rights: A Methodological Approach”, en K. De Feyter y otros (eds.),

The Local Relevance of Human Rights (2011). Muchas de las demás contribuciones de este volumen abordan aspectos de las interacciones locales-globales en la práctica de los derechos humanos.

[49] Véase C. Rodríguez Garavito, “Bumeranes múltiples: nuevos modelos para la abogacía global de derechos humanos”, Open Global Rights, 21 de enero de 2015, disponible en < www.openglobalrights.org > . También véase Evans y Rodríguez Garavito, “Introduction: Building and Sustaining the Ecosystem of Transnational Advocacy”, en P. Evans y C. Rodríguez Garavito (eds.), *Transnational Advocacy Networks: Twenty Years of Evolving Theory and Practice* (2018).

[50] C. Rodríguez Garavito, “The Human Rights Movement: From Gatekeeping to Symbiosis”, *Sur-International Journal on Human Rights*, 11 (2014), p. 499.

[51] Véase S. Moyn, *Not Enough* (2018).

[52] Véase E. Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (2014).

[53] Sobre la gobernanza experimentalista global, véanse G. De Búrca, R. Keohane y C. F. Sabel, “New Modes of Pluralist Global Governance”, *NYU Journal of International Law and Politics*, 45 (2013), p. 723, y “Global Experimentalist Governance”, *British Journal of Politics*, 44(3) (2014), p. 477. Para una introducción a la idea de gobernanza experimentalista transnacional y su aplicación al ámbito de los derechos humanos, véase G. De Búrca, “Human Rights Experimentalism”, cit.

[54] Taiwán es un ejemplo interesante de actuación en materia de derechos humanos en una jurisdicción que no puede participar oficialmente en los procesos jurídicos internacionales debido a la oposición de China a su reconocimiento como Estado, pero que sin embargo opta por seguir las normas y procesos internacionales. Taiwán optó por comprometerse con los tratados y procedimientos internacionales de derechos humanos, incluso al invitar a expertos internacionales en derechos humanos a supervisar su cumplimiento. Véase J. A. Chen, “Human Rights Treaty Monitoring 2.0: Taiwan’s Local Innovation and Implications for Global Practice”, en *Taiwan*

and International Human Rights (en prensa), disponible en papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3536921 > .

[55] Agradezco a Sarah Knuckey, quien dio un ejemplo reciente de la República Centrafricana, por este punto.

[56] R. Goodman y D. Jinks, *Socializing States* (2013).

[57] Se puede ver la participación de “actores no estatales” de diversa índole, de manera destacada, en una serie de foros recientes de elaboración de tratados de derechos humanos, como la Convención sobre la Prohibición de Minas de Ottawa, el Estatuto de Roma sobre la creación de la Corte Penal Internacional, la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el proyecto de Tratado sobre Empresas y Derechos Humanos actualmente propuesto. Para los debates anteriores, véase, por ejemplo, D. Charnovitz, “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance”, *Michigan Journal of International Law*, 18 (1997), p. 183; K. Raustiala, “The Role of NGOs in International Treaty Making”, en *The Oxford Guide to Treaties* (2012), y P. J. Spiro, “NGOs and Human Rights: Channels of Power”, en S. Joseph y A. McBeth (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law* (2010).

[58] Un ejemplo clave son los Principios Rectores de los Derechos Humanos de la ONU (los llamados Principios Ruggie); véase www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf > .

[59] F. Mégret, “The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights”, *International Journal of Human Rights*, 12 (2008), p. 261. Para una evaluación y un análisis de la CDPD de la ONU que contrasta un enfoque de “nueva gobernanza” con un enfoque de litigio tradicional, véase I. Lorion, “A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Nordic Journal of Human Rights*, 37 (2019), p. 234.

[60] El Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit califica a los países en una escala de 1 a 10 y los clasifica como democracias plenas, democracias defectuosas, democracias híbridas

o autocracias.

[61] T. A. Teo, “Conduct and Counter-conduct in the ‘Nonliberal’ State: Singapore’s Headscarf Affairs”, *Global Society*, 33 (2019), p. 201.

[62] Véase Chua, “Legal Mobilization and Authoritarianism”, cit.

[63] Véanse, por ejemplo, Varieties of Democracy Institute (V-Dem), *Democracy for All? V-Dem Annual Democracy Report 2018*; y S. Levitsky y D. Ziblatt, *Cómo mueren las democracias* (2018).

[64] Para un argumento reciente similar en el contexto de la Cedaw, véase A. H. Hill y S. M. Watson, “Democracy and Compliance with Human Rights Treaties: The Conditional Effectiveness of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”, *International Studies Quarterly*, 63 (2019), p. 127.

[65] Según una investigación realizada por encargo de Usaid, el éxito relativo de las campañas nacionales de derechos humanos probablemente depende de factores como i) el tipo de régimen del Estado en cuestión; ii) el grado de pobreza que prevalece en el país en el que tiene lugar la movilización, y iii) la falta de disputa nacional y el grado de reconocimiento del derecho en cuestión: “Struggles from Below: Literature Review on Human Rights Struggles by Domestic Actors”, *Research and Innovation Grants Working Papers Series*, 21 de febrero de 2017, disponible en <www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/DFG-DU-Lit-Review-Publication>.

[66] Sobre la gobernanza experimentalista en general, y el experimentalismo en materia de derechos humanos en particular, véase la nota 53.

[67] G. De Búrca, R. O. Keohane y C. F. Sabel, “New Modes of Pluralist Global Governance”, cit.

[68] Para un análisis útil, véase K. Nash, “Human Rights, Movements, and Law: On Not Researching Legitimacy”, *Sociology*, 46 (2012), p. 797.

[69] Para una teoría de la sociedad civil basada en principios en esta línea, véase A. Arato y J. Cohen, *Civil Society and Political Theory* (1994). Véase también M. W. Foley y B. Edwards, “The Paradox of Civil Society”, *Journal of Democracy*, 7 (1996), p. 38.

[70] Véase J. Howell y J. Pearce, *Civil Society and Development: A Critical Exploration* (2001).

[71] R. Lipschutz, “Power, Politics and Global Civil Society”, *Millennium*, 33 (2005), p. 747. Sobre los riesgos que entraña para los movimientos feministas y los movimientos gays, respectivamente, la participación en las estructuras internacionales de poder de la gobernanza, véase D. Otto, “Power and Danger: Feminist Engagement with International Law through the UN Human Rights Council”, *Australian Feminist Law Journal* (2010), p. 97, y D. M. Gross, “Homoglobalism: The Emergence of Gay Global Governance”, en D. Otto (ed.), *Queering International Law* (2017).

[72] Véanse, por ejemplo, S. Lang, *NGOs, Civil Society and the Public Sphere* (2013); J. W. Van Deth y W. Moloney, *New Participatory Dimensions in Civil Society* (2011); B. K. Koch y V. Buth, “Civil Society in EU Governance: Lobby Groups like Any Other?”, *TranState Working Papers*, nº 108 (2009). Para una de las críticas enfocadas en el activismo de la sociedad civil en Palestina, véase Hammami, “NGOs: The Professionalization of Politics”, *Race and Class*, 37 (1995), p. 51. Para un argumento en el sentido de que este tipo de profesionalización o “institucionalización” de los movimientos sociales no se produce en el contexto de la defensa de los pueblos indígenas en torno a la ONU, véase K. Morgan, “On Political institutions and Social Movement Dynamics: The Case of the UN and the Global Indigenous Movement”, *International Political Science Review*, 28 (2007), p. 273.

[73] P. B. Seethi, “Postmodernism, Neoliberalism and Civil Society”, *The Indian Journal of Political Science*, 62 (2001), p. 307; M. Mohantray, “Civil Society and NGOs”, *Indian Journal of Political Science*, 63 (2002), p. 213; S. Chakravartty, “Governance without Politics: Civil Society, Development and the Post-colonial State”, *International Journal of Communication*, 1 (2007), p. 297. Véase, sin embargo, D. Bornstein y M. Sharma, “The Righteous and the Rightful: The Techno-Moral Politics of NGOs, Social Movements,

and the State in India”, *American Ethnologist*, 43 (2016), p. 76.

[74] L. Amore y P. Langley, “Ambiguities of Global Civil Society”, *Review of International Studies*, 30 (2004), p. 89.

[75] R. Youngs (ed.), *The Mobilization of Conservative Civil Society* (2018). Véase también A. Arato y J. L. Cohen, “Civil Society, Populism and Religion”, *Constellations*, 24 (2017), p. 283.

[76] Las reivindicaciones religiosas planteadas en el marco de los derechos humanos pueden –al igual que otros argumentos alternativos– generar desafíos importantes para las instituciones y las cortes de derechos humanos, ya que a menudo exigen sopesar las reivindicaciones de grupos e individuos frente a las de otros grupos o individuos, y a veces parecen subordinar los derechos individuales a los intereses del grupo. Sobre las formas en que los grupos confesionales y religiosos, al igual que los grupos liberales seculares, están utilizando las leyes y las instituciones internacionales de derechos humanos para obtener una respuesta a sus reclamos, véase C. McCrudden, “Transnational Culture Wars”, *International Journal of Constitutional Law*, 13 (2015), p. 434. Para un argumento relacionado, acerca del uso del discurso de la movilización de las ONG transnacionales (aunque no de los derechos humanos internacionales) por parte de los grupos islamistas, véase Y. Atalay, “Vernacularization of Liberal Civil Society by Transnational Islamist NGO Networks”, *Global Networks*, 16 (2016), p. 391.

[77] Anuncio del Departamento de Estado de los Estados Unidos del 30 de mayo de 2019, disponible en <www.federalregister.gov/documents/2019/05/30/2019-11300/department-of-state-commission-on-unalienable-rights> .

[78] Aunque se mencionó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la carta de creación de la llamada Comisión Pompeo, no se hizo ninguna referencia a los numerosos tratados internacionales de derechos humanos vinculantes que contienen compromisos específicos a los que se han suscripto los Estados Unidos, incluidos los límites a derechos como la libertad religiosa. Véase J. Huckerby y S. Knuckey, “Pompeo’s Rights Commission is Worse than Feared: 7 Concerns to Watch”, *Just Security*, 16 de abril

de 2020, disponible en <www.justsecurity.org/69708/pompeos-rights-commission-is-worse-than-feared-7-concerns-to-watch> . Para la Carta que establece la Comisión de Derechos inalienables, véase <www.state.gov/charter-for-the-commission-on-unalienable-rights> .

[79] Y. Atalay, “Vernacularization of Liberal Civil Society by Transnational Islamist NGO Networks”, cit.

[80] Íd. En cuanto a los grupos religiosos que sí utilizan el derecho de los derechos humanos para promover sus reivindicaciones, véase C. McCrudden, “Transnational Culture Wars”, *International Journal of Constitutional Law*, 13 (2015), p. 434.

[81] Para un paralelo histórico anterior, véase el relato de D. Riley, *The Civic Foundations of Fascism in Europe* (2010) acerca de la relación entre la movilización de la sociedad civil y el ascenso del fascismo en Europa en la última parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Para un análisis más reciente, véase A. Hug (ed.), *The Rise of Illiberal Civil Society in the Former Soviet Union* (2018), disponible en <fpc.org.uk/wp-content/uploads/2018/07/The-rise-of-illiberal-civil-society-in-the-former-Soviet-Union.pdf> .

[82] Véase S. Chambers y J. S. Kopstein, “Bad Civil Society”, *Political Theory*, 29 (2001), p. 837. Clifford Bob señala una amplia gama de redes transnacionales conservadoras activas: C. Bob, *Global Right Wing and the Clash of World Politics* (2011). Véase también C. Bob, “Civil and Uncivil Society”, en M. D. Edwards (ed.), *Oxford Handbook of Civil Society* (2011), p. 209; C. Ruzza, “Populism and Euroscepticism: Towards Uncivil Society”, *Policy and Society*, 28 (2009), p. 87, y C. Monga, “Uncivil Societies: A Theory of Socio-Political Change”, *World Bank Development Economics Policy Research Working Paper*, 4942.

[83] Véase L. Vinjamuri, “Human Rights Backlash”, en S. Hopgood, J. Snyder y L. Vinjamuri (eds.), *Human Rights Futures* (2017).

[84] D. Sanders, “Norm Spoiling: Undermining the International Women’s Rights Agenda”, *International Affairs*, 94 (2018), p. 271.

[85] Véase C. Bob, *Rights As Weapons: Instruments of Conflict*,

Tools of Power (2019).

[86] Véase, el argumento expuesto por K. Linos y M. Guzmán, “Human Rights Backsliding”, *California Law Review*, 102 (2014), p. 603; y I. Schneider, “The New Defenders of Human Rights? How Radical Right-Wing TNGOs are Using the Human Rights Discourse to Promote their Ideas”, *Global Society*, 33 (2019), p. 149.

[87] Véase la nota 77. Véase también el debate en L. Vinjamuri, “Human Rights Backlash” y Cooley y Schaaf, “Grounding the Backlash: Regional Security Treaties, Counternorms, and Human Rights in Eurasia”, ambos en S. Hopgood, J. Snyder, y L. Vinjamuri (eds.), *Human Rights Futures* (2017).

[88] D. Sanders, “Norm Spoiling: Undermining the International Women’s Rights Agenda”, cit.

[89] Véase D. Lettinga y F. Kaulingfreks, “Clashing Activisms: International Human Rights Organizations and Unruly Politics”, *Journal of Human Rights Practice*, 7 (2015), p. 343. Sobre las diferentes olas y tipos de activismo social, incluso en la última década, véase K. Biekhart y A. Fowler, “Transforming Activisms 2010+: Exploring Ways and Waves”, *Development and Change*, 44 (2013), p. 527.

[90] D. Lettinga y F. Kaulingfreks, “Clashing Activisms: International Human Rights Organizations and Unruly Politics”, cit.

[91] Íd.

[92] Entre otras cosas, D. Lettinga y F. Kaulingfreks, “Clashing Activisms: International Human Rights Organizations and Unruly Politics”, cit., recomiendan que las ONG defiendan los derechos civiles y políticos básicos de los manifestantes aunque recurran a medios no convencionales o violentos. Véase también D. Lettinga, “International Human Rights Advocacy and ‘New’ Civic Activisms: Divergences, Contestations and Complementarity”, en P. Evans y C. Rodríguez-Garavito (eds.), *Transnational Activists Networks: Twenty Years of Evolving Theory and Practice*, (2018), p. 166.

[93] A. Murdie y T. Bhasin, “Aiding and Abetting: Human Rights

INGOs and Domestic Protest”, *Journal of Conflict Resolution*, 55 (2011), p. 163.

[94] Véase el número especial de *Third World Thematics* sobre el tema, con una introducción de J. Sändig, J. von Bernstorff y A. Hasenclever, “Affectedness in International Institutions: The Promises and Pitfalls of Involving the Most Affected”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3 (2019), p. 587.

[95] Véase <viacampesina.org/en>. Véanse, por ejemplo, P. Claeys, *Human Rights and the Food Sovereignty Movement: Reclaiming Control* (2016), y S. Vandenbogaerde, “Localizing the Human Rights Council: A Case Study of the Declaration on the Rights of Peasants”, *Journal of Human Rights*, 16 (2017), p. 220. Para una reflexión acerca de las ventajas y desventajas para el movimiento campesino de recurrir al lenguaje y las instituciones de los derechos humanos internacionales, véase R. Larking, “Mobilising for Food Sovereignty: The Pitfalls of International Human Rights Strategies and an Exploration of Alternatives”, *International Journal of Human Rights*, 23 (2019), p. 758.

[96] Para el debate, véase K. Schramm y J. Sändig, “Affectedness Alliances: Affected People at the Center of Transnational Advocacy”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3 (2019), p. 664.

[97] Para un análisis de las diferencias y las relaciones entre los movimientos sociales y las redes de defensa, y su compromiso con el lenguaje y las instituciones de los derechos humanos, véase K. Nash, “Human Rights, Movements, and Law”, cit.

[98] T. Azeem, “Women Marched for Their Rights. Then the Backlash Came”, *The Diplomat*, 20 de marzo de 2019.

[99] M. Shahid, “Women Will March on Despite Public Backlash”, *Asia Times*, 13 de marzo de 2019, y B. Shah, “The Real Enemy of Pakistan’s Women is not Men: it is Society’s Acceptance of Patriarchy”, *New York Times*, 14 de abril de 2019.

[100] Véase, por ejemplo, M. C. MacDowell Santos, “Mobilizing Women’s Human Rights: What/Whose Knowledge Counts for

Transnational Legal Mobilization?”, *Journal of Human Rights Practice*, 10 (2018), p. 191.

[101] Las fuentes externas de financiación de las ONG nacionales se han convertido, por supuesto, en un foco de atención en muchos de los Estados que intentan restringir la actividad de la sociedad civil. Se trata de una evolución que comenzó hace algún tiempo, pero que se aceleró con el auge de los gobiernos antiliberales y autoritarios en todo el mundo: véase S. Vernon, “Closing the Door on Aid”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, 11(4) (2009); S. Watson y M. Burles, “Regulating NGO Funding: Securitizing the Political”, *International Relations*, 32 (2018), p. 430; Chaudhary y Heiss, “Who’s Afraid of the Activists? Causes and Consequences of the Global Crackdown on NGOs” (2018).

[102] Véase el capítulo 2.

[103] Charles Sabel, que se basa en la obra del filósofo John Dewey, es el principal investigador contemporáneo de la teoría experimentalista de la gobernanza y ha escrito de manera extensa tanto acerca de la teoría como de su aplicación a diferentes contextos políticos. Para una visión general, véase Sabel y Simon, “Democratic Experimentalism”, en J. Desautels-Stein y C. Tomlins (eds.), *Searching for Contemporary Legal Thought* (2017), p. 477. Para un desarrollo académico anterior de las ideas de Dewey sobre el experimentalismo pragmático en el contexto de la renovación democrática, véase R. Unger, *Democracy Realized: The Progressive Alternative* (1998).

[104] Sobre la gobernanza experimentalista global, véase G. De Búrca, O. Keohane y F. Sabel, “New Modes of Pluralist Global Governance”, cit. y “Global Experimentalist Governance”, cit. Véase también C. F. Sabel y J. Zeitlin, “Experimentalism in Transnational Governance: Emergent Pathways and Diffusion Mechanisms”, *GREEN (Global Reordering: Evolution through European Networks) Working Paper*, nº 3 (2011).

[105] C. F. Sabel y J. Zeitlin, “Experimentalist Governance”, en D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (2012), p. 169.

[106] G. De Búrca, R. O. Keohane y C. F. Sabel, “New Modes of Pluralist Global Governance”, cit.

[107] Véase, por ejemplo, K. J. Alter y S. Meunier, “The Politics of International Regime Complexity: Symposium”, *Perspectives on Politics*, 7 (2009), p. 13; R. O. Keohane y D. G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on Politics*, 9 (2011).

[108] Véase K. Abbott y otros, *International Organizations as Orchestrators* (2015).

[109] Véanse, por ejemplo, M. Scheinin, *Towards a World Court for Human Rights*, disponible en <www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Scheinin/WorldCourtReport30April2009.pdf>, y Nowak, “A World Court for Human Rights”, en G. Oberleitner (ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts* (2018).

[110] Para una breve descripción, véase G. De Búrca, R. O. Keohane y C. F. Sabel, “Global Experimentalist Governance”, cit.

[111] Íd.

[112] J. M. Noonan, C. F. Sabel y J. Simon, “Legal Accountability in the Service-Based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform”, *Journal of Law and Social Inquiry* (2009), p. 523.

[113] Para una interpretación experimental de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, véase G. De Búrca, “Human Rights Experimentalism”, cit.

[114] Sobre la función legitimadora de las normas internacionales para los activistas nacionales, véase Levitt y Merry, “The Vernacularization of Women’s Human Rights”, en L. Vinjamuri, J. Snyder y S. Hopgood (eds.), *Human Rights Futures* (2016). Para un argumento de que los procedimientos de los órganos de tratados internacionales deben ser más accesibles para los activistas locales, véase M. Bowe y M. Cooper, “Putting People at the Heart of the Human Rights Treaty Body System”, *Open Global Rights*, 17 de junio de 2020, disponible en <www.openglobalrights.org/putting-people-at-the-heart-of-the-human-rights-treaty-body-system/>

lang = English > .

[115] Para algunos análisis recientes sobre el papel distintivo de los órganos de tratados de derechos humanos y su producción, véase C. Barkholdt y W. Reiners, “Pronouncements of Expert Treaty Bodies: From Black Boxes to Key Catalysts in International Law”, KFG Working Paper Series, n° 40; Berlin Potsdam Research Group, “The International Rule of Law-Rise or Decline?”, y N. Borlino y A. Crema, “The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: International Supervision, Authoritative Interpretations or Mission Éducatrice?”, European Society of International Law Annual Research Forum 2019 Conference paper, n° 3/2019.

[116] Sobre la importancia de las instituciones nacionales para promover los derechos humanos, véase S. Jensen, S. Lagoutte y J. Lorion, “The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction”, *Nordic Journal of Human Rights*, 36 (2019), p. 165.

[117] Para este y otros ejemplos relacionados en el ámbito de los derechos del niño y los derechos de las personas con discapacidad, véase G. De Búrca, “Human Rights Experimentalism” (2017), pp. 293-297.

[118] C. Rodríguez Garavito, en prensa en P. Alston (ed.), *Essays in Honor of Sally Engle Merry* (2023).

2. Movilización por la igualdad de género en Pakistán y el papel de los derechos humanos internacionales

En el capítulo 1, se introdujo el relato experimentalista del derecho y la práctica internacionales de los derechos humanos, con el argumento de que algunos de los avances más eficaces y duraderos en este ámbito no se producen por una intervención jerárquica “desde arriba” de los organismos y actores internacionales, ni por una incidencia puramente local o nacional, sino gracias a una interacción continua a lo largo del tiempo entre los activistas nacionales y los actores e instituciones transnacionales que invocan y activan las normas de derechos humanos para ejercer presión sobre los actores gubernamentales y de otro tipo y promover el cambio a nivel nacional.

Este capítulo examina la lucha por los derechos de la mujer y la igualdad de género en Pakistán en las últimas décadas a través del lente de ese marco experimentalista. Describe el trabajo de los grupos de mujeres y otros activistas en Pakistán para promover los derechos de las mujeres, y su involucramiento continuo con la legislación y las instituciones internacionales de derechos humanos como parte de esos esfuerzos, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, su sigla en inglés) de la ONU. Muchos tipos de grupos y organizaciones han abogado en distintos momentos por cambiar las arraigadas pautas de subordinación social, económica, política y jurídica de las mujeres en Pakistán. Algunos de los grupos más reconocidos buscaron el apoyo de redes transnacionales y recurrieron a las instituciones internacionales de derechos humanos, como la Cedaw y el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, como forma de presionar al gobierno y a otros actores nacionales para que introduzcan cambios. Y a pesar de la magnitud y el alcance de los obstáculos sociales y

políticos a los que se enfrentan sus esfuerzos de reforma, se introdujeron muchos cambios significativos como consecuencia de la movilización y el compromiso nacionales. A continuación, se exponen algunos de estos procesos jurídicos y políticos controvertidos a lo largo del tiempo y las reformas que se han ido introduciendo, así como las limitaciones a las que se han enfrentado.

Pakistán y el derecho internacional de los derechos humanos

Pakistán presenta retos considerables para el programa de avance de la igualdad de género y la aplicación de la Cedaw. La inmensa mayoría de la población es musulmana y el islam es la religión del Estado. Tiene un estatus prominente en la constitución nacional y desempeña un papel dominante en la vida social y política. Al mismo tiempo, Pakistán es una democracia constitucional y ha participado de manera activa en la comunidad política internacional desde su fundación, en 1947, pero sus períodos de gobierno democrático se han interrumpido por golpes de Estado del ejército y ciclos de gobierno militar. Pakistán ha sido elegido cuatro veces para ocupar un puesto en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y, tras un comienzo lento, el Estado ha firmado y ratificado muchos de los principales tratados de derechos humanos de la ONU, incluidos los dos Pactos (es decir, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Pidesc] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [Pidcp]), así como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Cedaw.

Sin embargo, a pesar de este compromiso internacional y de la decisión de ratificar una serie de tratados de derechos humanos, Pakistán sigue enfrentándose a grandes retos en lo que respecta a los objetivos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Ocupa casi los últimos puestos en varias de las principales clasificaciones mundiales de países en términos de la perspectiva de género y la situación de la mujer. El Índice Global de la Brecha de Género del Foro Económico Mundial en 2020 situó a Pakistán en el antepenúltimo puesto, 151 de 153,[1] y el Instituto Georgetown para la Paz y la Seguridad de las Mujeres en 2017 situó a Pakistán en el puesto 150 de 152.[2] Las mujeres en Pakistán experimentan una subordinación de género sistemática en todos los aspectos de la vida social, económica y política, que es particularmente opresiva

en las zonas rurales y dentro de las clases sociales y castas bajas. La violencia de género, incluidos los asesinatos por “honor”, los ataques con ácido, los abusos domésticos y el acoso laboral, es endémica. Entre las prácticas culturales patriarcales generalizadas se encuentran el matrimonio forzado y el matrimonio infantil, y las mujeres sufren una profunda desigualdad de hecho y ante la ley, incluida la discriminación en el acceso a la educación, las oportunidades económicas y la participación política. Las normas consuetudinarias y las prácticas misóginas como el ghag (matrimonio forzado) y el watta-satta (intercambio de novias) son algunos de los edictos que surgen de las jirgas –un sistema de justicia informal en el que los hombres de una aldea o tribu se reúnen para imponer una sentencia por un mal cometido– y que siguen coexistiendo junto al sistema legal formal y fuera de él.[3] Las decisiones de las jirgas han incluido, en particular, diversas formas de juicio por venganza contra los miembros inocentes de la familia de los presuntos infractores, por ejemplo, que una mujer de la familia del infractor deba ser violada, o que una niña de la familia del infractor deba ser entregada a la familia perjudicada como futura novia. Al mismo tiempo, si bien el nacionalismo religioso que caracterizó la fundación de Pakistán ha sido una fuerza poderosa que ha obstaculizado el desarrollo de la democracia y la igualdad de género, el ascenso de los talibanes y del Estado Islámico (Dáesh) en las últimas décadas añadió una dimensión excepcional de represión y violencia a la resistencia a los derechos de las mujeres.[4]

Si bien la Cedaw fue adoptada por la ONU en 1979, su eventual ratificación por parte de Pakistán tuvo lugar diecisiete años después, cuando Benazir Bhutto era primera ministra, tras una larga y sostenida campaña llevada a cabo por grupos de mujeres y ONG nacionales.[5] En el momento de la ratificación, la Cedaw era solo el tercero de los tratados de derechos humanos de la ONU en ser ratificado por Pakistán, tras la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, en 1966 y la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1990.[6]

Gran parte de la resistencia a la ratificación de la Cedaw apuntaba a su supuesta incompatibilidad con la ley islámica; de hecho, el Ministerio de Asuntos Religiosos se opuso con especial firmeza a la

ratificación. Las fuerzas religiosas, entre las que se destaca el Consejo de Ideología Islámica, temían que la Cedaw condujera a la revocación de un conjunto de leyes conocidas como las Ordenanzas Hudood, introducidas durante el período de “islamización” de Pakistán bajo el gobierno del general Zia-ul-Haq a finales de la década de 1970.[7] Las Ordenanzas Hudood, entre las que se encontraban las infames Ordenanzas Zina y Qazf, equiparaban la violación con el adulterio, imponían normas discriminatorias y otras normas probatorias onerosas (como el requisito de los cuatro testigos) a las víctimas de violación, lo que confería una impunidad efectiva a los violadores y a menudo hacía que se castigara a las víctimas en vez de a los autores.[8] Sin embargo, gracias a la presión pública organizada desde abajo, la presión internacional desde arriba y un gobierno más solidario que, durante un período de gobierno no militar, incluía un gran número de mujeres, finalmente, en 1996, se firmó y ratificó la Convención.[9] Esta se sumó entonces a los otros dos tratados de derechos humanos firmados y ratificados por Pakistán, a pesar de que en su ratificación de la Convención, el gobierno introdujo una declaración que especificaba que esta estaba sujeta a las disposiciones de la Constitución pakistaní. Desde el punto de vista de la Cedaw, la importancia de esta declaración radica en que la Constitución establece que el islam es la religión del Estado y que no se promulgará ninguna ley que repugne a los mandatos islámicos. Además, Pakistán formuló una reserva en la que establecía que no se consideraba vinculado por el apartado 1 del art. 29 de la Cedaw, que obliga a los Estados signatarios a someterse a arbitraje o a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para resolver una disputa acerca de la interpretación o aplicación de la Convención.

La perspectiva de que la ratificación de la Cedaw pudiera ayudar a promover el cambio en Pakistán era desalentadora, dado el dominio de las fuerzas religiosas y patriarcales en el país, en particular tras el gobierno de Zia-ul-Haq, de 1978 a 1988. Según el relato de una académica y activista pakistaní acerca de las consecuencias del período de islamización:

Después de Zia, aunque han surgido focos de liberalismo y la presión sobre las trabajadoras profesionales y las mujeres de clase alta y media ha disminuido de manera considerable, ningún gobernante ha asumido el reto de revertir el patrocinio estatal de la ortopraxis religiosa.[10]

De hecho, la historia de la aplicación de la Cedaw en Pakistán es mixta y parcial. Sin embargo, también es una historia de cambios legales y políticos muy graduales y progresivos. No cabe duda de que será necesario un cambio social y cultural bastante más profundo y generalizado antes de que la mayoría de las mujeres de Pakistán –y en particular las de las zonas rurales y tribales– puedan beneficiarse de los cambios legales que se han producido desde la ratificación de la Cedaw. En este capítulo se expondrán los pasos graduales que se han dado para reformar algunos de los obstáculos jurídicos y políticos más atroces para la emancipación de la mujer, y se describirán las formas en que las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres y las ONG se han movilizado para hacer efectivas las disposiciones de la Cedaw.

Hay tres factores que parecen ser clave a la hora de explicar tanto la ratificación de la Cedaw como, más concretamente, el modo en que esta ha ayudado a que se produzcan una serie de reformas legales significativas en Pakistán. Estos factores son tres. Primero, la existencia de una sociedad civil sustancial y activa enfocada en los derechos de las mujeres. Segundo, la presencia de gobiernos que, en distintas etapas, han estado abiertos a las reformas de género, concentrados, al menos en parte, en mejorar la reputación y la aceptación internacional del país (en particular, bajo el gobierno de Musharraf, de 2001 a 2007, pero también de manera más reciente), y dispuestos a establecer y permitir la existencia de instituciones y medios de comunicación nacionales independientes. Tercero, la revisión y el compromiso regulares con las redes e instituciones internacionales y externas enfocadas en cuestiones de género. A continuación se analizarán la influencia y la interacción de estos factores.

El activismo de las mujeres y la sociedad civil en Pakistán

Mucho antes de la ratificación de la Cedaw, en Pakistán ya existía una sociedad civil activa en el ámbito de los derechos de la mujer y la igualdad de género. En 1949 se constituyó la Asociación de Mujeres de Pakistán (APWA, su sigla en inglés), la primera organización de este tipo en el Estado recién creado. La APWA se describe como “una organización comprometida con el fomento del bienestar económico general de las mujeres y los niños de Pakistán”; se percibe sobre todo como una organización de servicios que ha enfocado su trabajo, a lo largo de las décadas, en “la educación, la salud y el empoderamiento de las mujeres”. [11] Además de concentrarse en las mejoras de las condiciones de las mujeres en el interior del país, esta asociación también presionó desde el principio para que Pakistán se adhiriera a los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la anterior Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y para mejorar el estatus legal y constitucional de los derechos de las mujeres en Pakistán. [12] No obstante, la APWA era una organización menos abiertamente política y optó por trabajar junto al Estado para conseguir reformas en vez de cuestionarlo de manera directa. Además de la APWA, había muchas organizaciones que trabajaban en cuestiones relacionadas de manera específica con las mujeres, como la Asociación de Mujeres Democráticas, fundada en 1950, pero no fue hasta principios de los años ochenta cuando el movimiento de las mujeres en Pakistán estalló con fuerza y cambió de forma drástica.

Impulsado por la resistencia al programa de islamización de Zia-ul-Haq y a la aprobación de las Ordenanzas Hudood, en 1981 se creó el Foro de Acción de las Mujeres (WAF, su sigla en inglés). [13] El WAF, que se describe como “una organización no partidista, no jerárquica y no financiada [...] que apoya todos los aspectos de los derechos de la mujer y los asuntos relacionados”, se enfocó en la incidencia y la sensibilización en las cuestiones relacionadas con las

mujeres, así como en la lucha contra la legislación discriminatoria, la invisibilidad en la vida pública, la violencia, la exclusión de las actividades sociales y culturales, y de los medios de comunicación, los deportes y las actividades culturales, los códigos de vestimenta y la reclusión.[14] En comparación con la APWA, que era algo más cauta, orientada al establishment y enfocada en los servicios, el WAF se mostró abiertamente activista, político y orientado a los derechos, y ayudó a catalizar a muchos otros grupos de derechos de la mujer y centros de recursos a través del lanzamiento de una campaña de información y movilización que tenía como propósito atraer a las mujeres de todos los niveles en todo el país.[15] Como se analizará más adelante, en el momento de su creación, el WAF también optó por adoptar un enfoque laico basado en los derechos humanos en vez de intervenir mediante la interpretación de la ley islámica. Esto se debió en parte a lo restrictivas que se habían vuelto las interpretaciones predominantes de la ley musulmana bajo el régimen de Zia, aunque los miembros del Foro reconocieron más tarde la necesidad de abordar la injusticia y la discriminación de género a través del lente del islam para llegar a muchas de las mujeres de Pakistán. El WAF también participó de manera activa en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1985, apoyó la creación de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán en 1986, y luego participó de manera directa en la movilización y defensa de la ratificación de la Cedaw, por ejemplo, a través de la organización de seminarios y al defender la compatibilidad de la Convención con el espíritu de la ley islámica. [16] Hubo otros movimientos de mujeres no urbanos y provinciales, como el Sindhiani Tehrik, con sede en la provincia de Sindh.[17]

Tras el éxito de la campaña para la ratificación de la Cedaw, este conjunto de grupos, redes y ONG nacionales enfocadas en las cuestiones de género en Pakistán ha seguido creciendo y permanece activo.[18] Además de las organizaciones generales de derechos humanos y las ONG, en la actualidad hay un gran número de grupos nacionales que trabajan por la igualdad de género y los derechos de la mujer, incluidas varias organizaciones profesionalizadas influyentes, como Aurat[19] y Shirkat Gah,[20] la organización pakistaní de derechos humanos de las mujeres, así como un número considerable de organizaciones especializadas más pequeñas, entre las que se encuentran grupos activistas de teatro,

escritura y cine,[21] y una amplia gama de grupos y redes provinciales y de base. Algunas de estas organizaciones tuvieron una participación activa en la campaña para la firma y ratificación de la Cedaw, y desde entonces han seguido trabajando para su aplicación y cumplimiento. Asimismo, varios organismos internacionales reconocidos, como ONU Mujeres y Usaid, además de distintas ONG internacionales grandes, también trabajan en Pakistán en estos temas.

Como se analizará más adelante, se han formulado críticas al trabajo de las ONG profesionales, como la acusación de que muchas (aunque ciertamente no todas) están dirigidas por élites urbanas, educadas y occidentalizadas, que están alejadas de las comunidades y las mujeres en cuyo nombre trabajan, o que no las representan de manera adecuada, y que, cuando ese trabajo se convierte en un simple “trabajo remunerado”, deja de ser un activismo comprometido y autónomo.[22] A pesar de la indudable fuerza de estas críticas y de sus implicaciones para la forma en que se han abordado y tratado los asuntos de género en el país, es indudable que existe un gran número de organizaciones activas enfocadas en el ámbito nacional, algunas de las cuales están conectadas en redes a nivel internacional, mientras que otras son de carácter más local y de base, pero todas ellas trabajan de distintas maneras –algunas dentro del islam, otras fuera de él– para defender la autonomía de la mujer y diversos aspectos de la justicia de género en Pakistán.

No obstante, incluso con esta sociedad civil activa y diversa que se moviliza en favor de la igualdad de género, las campañas por el empoderamiento de la mujer se han enfrentado a enormes retos en la sociedad pakistaní, que ha sido predominantemente religiosa y patriarcal, en especial durante los períodos en los que el gobierno de turno era represivo o indiferente. Sin embargo, ha habido períodos en los que los dirigentes políticos de Pakistán han estado, por varias razones, relativamente abiertos a la agenda de promoción de los derechos de la mujer. En particular, durante el período de la presidencia del general Musharraf, el país se preocupó por su reputación internacional y por su programa de “modernización”, lo que se tradujo en una atención sostenida a los asuntos de género durante algunos años; y el gobierno reciente –al menos en los foros internacionales– ha declarado que la igualdad de género vuelve a

ser una prioridad.[23]

Farida Shaheed resumió hace poco la trayectoria del movimiento feminista en Pakistán y la dividió en tres fases.[24] Shaheed sugiere que la primera fase, en la década de 1980, se definió por la oposición a una dictadura militar que pretendía restringir los derechos de las mujeres. La segunda fase, en la década de 1990, estuvo marcada por la coincidencia de la democratización dentro de Pakistán con la transnacionalización de los movimientos de mujeres, cuando se utilizaron los acontecimientos internacionales para impulsar el cambio en el país. Shaheed identifica una tercera fase, la actual, como una etapa de promoción nacional de la adopción de cambios legislativos y políticos, y señala que las diversas vertientes del movimiento feminista y de mujeres aún no han desarrollado una visión común o un propósito unificado, ni una hoja de ruta o una estrategia adecuadas para transformar las realidades sociales y políticas de las mujeres en Pakistán, lo cual identifica como un paso crucial para el progreso. En la siguiente sección, se analizan distintos enfoques y áreas de disputa entre las organizaciones de mujeres y los defensores de la reforma en Pakistán, en particular en lo que respecta al papel y la relevancia de las normas internacionales de derechos humanos, como la Cedaw.

El lugar controvertido de los derechos humanos en Pakistán

La antropóloga Sally Engle Merry ha descripto cómo la aplicación nacional de las normas internacionales, incluidas las disposiciones de la Cedaw, tiene lugar a través de un proceso que ella denomina “vernacularización”, en el que los actores situados en lo local utilizan y dan sentido al contenido de las normas internacionales al apropiarse de ellas y traducirlas a ideas y términos relevantes en ese contexto.[25] Ella y otros investigadores han descripto un “proceso fracturado” por medio del cual las normas creadas a través de diversos movimientos sociales en varias partes del mundo se cristalizan en una forma de ley simbólicamente universal, que luego es reapropiada por parte de grupos locales en diferentes entornos y traducida en términos que tienen impacto a nivel nacional.[26] Estudiaron las campañas en torno a una serie de cuestiones específicas en ciudades de India, Perú, China y los Estados Unidos, para observar cómo los grupos locales “rehacen los derechos humanos en la lengua vernácula”.

La campaña por la reforma de género en Pakistán ha estado caracterizada por un debate intenso alrededor del proceso de vernacularización. Este debate mostró fuertes diferencias de opinión entre los actores comprometidos con el avance de la igualdad de género respecto de la viabilidad y la conveniencia de invocar normas y procesos internacionales de derechos humanos, así como al modo en que se deben traducir esas normas al contexto nacional. También ha habido debates similares –aunque de distinta índole según el país– fuera de Pakistán, que fueron incluso más enérgicos en otros países de mayoría musulmana, en los que las mujeres han tratado de promover la igualdad de género frente a leyes y normas religiosas conservadoras. Se han producido debates apasionados y luchas acerca de cómo abordar los conflictos y las tensiones entre los compromisos de derechos humanos con la igualdad de género y la no discriminación, por un lado, y las leyes y preceptos islámicos, por otro.[27]

Organizaciones de mujeres musulmanas que actúan en el contexto de su fe y su cultura, como Women Living Under Muslim Laws,[28] Sisters in Islam[29] y su organización afín Musawah,[30] se han dedicado a buscar formas para combatir la discriminación de género y promover los derechos de las mujeres. Según Sisters in Islam, que se fundó en Malasia en 1987, su movimiento comenzó con el reconocimiento de que la reforma legal era insuficiente para promover un cambio real para las mujeres, dado que el propio islam estaba siendo “referido y utilizado como fuente de injusticia y opresión”, y sintieron “la necesidad urgente de releer el Corán para descubrir si las Escrituras apoyaban en realidad la opresión y el maltrato de las mujeres”. [31] La organización afirma que pretende “promover una comprensión del islam que reconozca los principios de justicia, igualdad, libertad y dignidad dentro de un Estado nacional democrático”. Según la organización Musawah, cuya atención se enfoca en la familia, su movimiento está “liderado por mujeres musulmanas que buscan reclamar públicamente el espíritu de justicia para todos que existe en el islam”, y pretende

construir y compartir conocimientos que apoyen la igualdad y la justicia en la familia musulmana con un enfoque holístico que combine los principios y la jurisprudencia islámicos, las normas internacionales de derechos humanos, las leyes nacionales y las garantías constitucionales de igualdad y no discriminación, y las realidades vividas por mujeres y hombres.[32]

Cada una de estas organizaciones, entre otras, trata de articular una relación diferente entre los principios de los derechos humanos y los preceptos del islam, distanciándose del conflicto agudo y fundamental que muchos suponen en un intento de cuestionar la suposición de que los textos islámicos implican obligatoriamente la subyugación y subordinación de las mujeres. Por lo tanto, aunque se comprometen con los procesos internacionales de derechos humanos, como la Cedaw, para promover los derechos de las mujeres, no lo hacen, en general, cuestionando que la ley y la práctica islámicas son incompatibles con el derecho internacional y los derechos humanos en particular, sino argumentando que el

Corán no tiene por qué leerse de una forma que da lugar a graves injusticias para las mujeres.[33] Musawah, por ejemplo, publicó un proyecto de investigación sobre la Cedaw en el que se examinaban las justificaciones aducidas por cuarenta y cuatro Estados (países de mayoría musulmana o con una importante minoría musulmana) para justificar su falta de aplicación de las disposiciones de la Cedaw en relación con las leyes y prácticas familiares que discriminan a las mujeres.[34] En ese informe, Musawah aportó una serie de respuestas a muchas de estas justificaciones y abogó por “un diálogo más significativo en relación con las conexiones entre las leyes y prácticas familiares musulmanas y el derecho internacional de los derechos humanos”.

Si bien este proyecto de reinterpretación creativa de la ley islámica en armonía con los derechos humanos se ha extendido y ha adoptado formas distintas en varios países, en un principio no tuvo gran relevancia entre las organizaciones de mujeres de Pakistán más comprometidas con la Cedaw. Una reconocida activista y académica señaló que “las diferentes conclusiones acerca de la desigualdad de las mujeres producidas por diversas líneas de argumentación basadas en el islam y la ley islámica son evidentes en el debate sobre si Pakistán debería formar parte de la Cedaw”, y citó ejemplos en los que la ley islámica se interpreta de forma mucho más restrictiva de lo que sugeriría el texto debido a que se filtra a través del lente de las expectativas culturales y sociales.[35] Otros, en cambio, argumentaron que, en comparación con los esfuerzos de reforma realizados por grupos feministas como Sisters in Islam en otros países musulmanes como Irán y Malasia, las ONG de mujeres de Pakistán no suelen participar en debates sobre la interpretación del texto del Corán ni intentan presentar interpretaciones alternativas de las partes del texto que son relevantes para las mujeres.[36] Estos optaron por presentar sus argumentos sobre todo en términos de derechos humanos internacionales y cuestionar la idea misma de que los derechos de las mujeres debían estar limitados por los mandatos islámicos.[37] Organizaciones como el WAF se enzarzaron al principio en debates largos y polémicos acerca de si debían seguir una estrategia laica o una que diera cabida también a un marco religioso, pero finalmente se decantaron por una que defendía un Estado laico y democrático.[38]

Con el tiempo, sin embargo, parece que varios de los grupos de defensa de los derechos de la mujer, incluida la influyente organización Shirgat Gah, pasaron a aceptar la importancia estratégica de reconocer los argumentos religiosos.[39] Según la activista Leena Khan, “no hay otra forma de llegar a gran parte del público si no utilizamos el lenguaje religioso, en especial [...] cuando trabajamos con las mujeres de las zonas rurales”.[40] Ella señala el argumento de la organización Women Living Under Muslim Laws según el cual, aunque las mujeres deben trabajar dentro de un marco islámico, deben “explorar formas feministas de interpretar, pensar y relacionarse”.[41] Otros han señalado, en una línea similar, que es prácticamente imposible que las ONG de mujeres en Pakistán no se involucren con la religión, dada la realidad y la ubicuidad del fundamentalismo religioso en todo el país, y que deben “ceder para sobrevivir”.[42] Una reconocida activista y socióloga paquistaní, Farida Shaheed, afirmó que la dependencia de un marco y un discurso global de derechos humanos y el hecho de mantener el foco de atención en el Estado limitan en gran medida el impacto que puedan tener los activistas. Ella señaló que “los activistas, que han desarrollado iniciativas políticas bastante consolidadas orientadas al Estado, también deben idear estrategias para el terreno social”.[43] Shaheed señala el riesgo de que las activistas por los derechos de las mujeres sean etiquetadas como “occidentales” y extranjeras, y argumenta, en términos similares a la tesis de la vernacularización de Engle Merry, que

el discurso de los derechos de las mujeres en particular y de los derechos humanos en general tendría mayor resonancia si, sin abandonar las referencias a los derechos humanos internacionales, estuviera también integrado en las tradiciones y el lenguaje popular más liberal de la sociedad.[44]

Sin embargo, otros han cuestionado con firmeza la opinión de que el movimiento por la reforma de género debe tratar de trabajar con y dentro de un marco religioso, y sostienen que el movimiento feminista laico de los años ochenta en el país, que fue bastante

fuerte y secular, “allanó el camino para su propia marginación” al dar legitimidad feminista al feminismo religioso e islámico, y potenciar el “feminismo político neoislámico”. [45] Shehrbano Zia advirtió que el WAF –que en un principio había estado claramente comprometido con el laicismo y la causa liberal– quedó marginado porque se convirtió en un foro demasiado inclusivo, sin criterios de afiliación, y no se organizó lo suficiente “como una organización laica practicante, feminista, activista de la calle, afín a la oposición” que desafiaba a los movimientos religiosos y a las organizaciones religiosas dirigidas por mujeres. [46] Zia percibe lo que describe como una nueva iteración de una escuela revisionista de la reforma de género que pretende encontrar tendencias feministas e incluso laicas entre las fuerzas religiosas organizadas y conservadoras. Ella cuestiona la afirmación de Farida Shaheed de que las activistas feministas de clase media deberían ser cautelosas a la hora de discutir las interpretaciones del islam de las feministas religiosas y evitar “subyugar” las prácticas que critican la cultura, incluida la religión. En cambio, argumenta que “la historia debería habernos enseñado que, en repetidas ocasiones, los espacios creados para acomodar las expresiones culturales de la religión no han hecho más que eclipsar, negar y deslegitimar el movimiento feminista progresista en Pakistán”. [47] Ella se basa en el trabajo de Saba Mahmood, que subraya la dimensión política de los movimientos populares de “piedad” de las mujeres islámicas [48] y argumenta que la inclusividad blanda de gran parte del movimiento reformista de las mujeres en Pakistán acaba convirtiendo el feminismo político secular en una voz “marginal, occidentalizada y ajena” a los asuntos de la mujer, en vez de una crítica legal, política, económica y personal a todas las formas de expresión patriarcal, incluida la religión. [49]

El acalorado debate entre los grupos de mujeres acerca del lugar que ocupan las normas e instituciones internacionales en la promoción de la reforma nacional en materia de género en Pakistán (y en otros lugares) ha ido más allá de la cuestión de si los activistas deben adoptar un marco religioso o no en su integración de los principios de los derechos humanos, y también se ha planteado qué tipo de grupos están mejor situados para promover los derechos de las mujeres. Para algunos, el activismo de base es más auténtico y significativo –quizás incluso más eficaz– que el trabajo de las ONG

profesionales, que dependen de la financiación de los donantes y del apoyo de los medios de comunicación para promover el cambio social y político.[50] Se ha criticado duramente la “ONG-ización” y la burocratización del movimiento de las mujeres y, de hecho, de otros movimientos sociales de reforma en los países en desarrollo. [51] También se ha criticado la división del movimiento por los derechos de la mujer entre las activistas urbanas, educadas y de clase media con fuertes conexiones con las redes e instituciones transnacionales e internacionales, por un lado, y las mujeres de entornos socioeconómicos más bajos y rurales, por otro.[52] Otros analistas, sin embargo, han reaccionado contra esta crítica y argumentan que “los esfuerzos constantes por movilizar a las mujeres de todas las clases y geografías han producido algunos resultados positivos, y que la composición real del movimiento está más matizada”. [53] Shaheed reconoce que algunas personas en Pakistán han cuestionado que “el fuerte activismo de las mujeres en la década de 1980, reconocido como un movimiento de mujeres a nivel nacional e internacional” pueda calificarse en realidad como un movimiento, dado que nunca fue masivo y siguió estando orientado al Estado; pero su respuesta a esta postura escéptica es que los movimientos pueden adoptar muchas formas, a veces en las calles y otras veces dentro de las instituciones.[54] Además, los acontecimientos de los últimos años, como el creciente apoyo en todo el país a la marcha anual de mujeres organizada por una coalición de grupos activistas desde 2018, sugieren que puede estar en marcha un nuevo y más amplio movimiento social para promover los derechos de las mujeres en Pakistán.

Este tipo de disputas entre los grupos de mujeres y las activistas feministas acerca de la mejor manera de promover la reforma de género y, en particular, de la mejor manera de movilizar y generar apoyo sobre el terreno en todo el país refleja la complejidad del compromiso nacional con los derechos humanos internacionales, así como la amplitud y diversidad de los grupos sociales que trabajan a favor (y en contra) del cambio.[55] A continuación, se describen el importante papel que han desempeñado las instituciones y los derechos humanos internacionales en el proceso de cambio en Pakistán, tanto a través de compromisos normativos como de la rendición de cuentas externa, el mecanismo de generación de información y el foro de debate que han proporcionado, así como

las formas en las que se han utilizado a nivel nacional para incidir y presionar por la reforma. No obstante, los procesos de defensa de la reforma a nivel nacional no han sido ni monolíticos ni armoniosos, sino que supusieron una disputa enérgica y, en ocasiones, divisiones fuertes acerca de la relación de estas normas e instituciones internacionales con la fe religiosa y la cultura local, y acerca de las mejores estrategias y los interlocutores más eficaces para su vernacularización. En la siguiente sección, se describe con más detalle la participación activa de las ONG paquistaníes y de otras entidades en los procesos de la Cedaw, y su incidencia en torno a la Cedaw y al Examen Periódico Universal (EPU) como forma de promover las reformas nacionales en materia de género.

La relación de Pakistán con la Cedaw

A pesar del éxito de la campaña para la ratificación de la Cedaw en 1996, Pakistán no presentó ningún informe al órgano que la supervisa (el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) sino hasta 2005, en parte debido a la inestabilidad política del país y en parte debido a la actitud del gobierno hacia la Convención en ese momento.[56] Por consiguiente, el país perdió dos ciclos previos de presentación de informes, ya que, según los términos de la Convención, cada país debe presentar un informe de su aplicación del tratado en el plazo de un año desde su entrada en vigor y, a partir de entonces, cada cuatro años, lo que significa que Pakistán debería haber informado en 1997 y 2001. Como explicación a este largo retraso, se señaló que para el gobierno pakistaní la Cedaw era un mero “proyecto” que se debía llevar a cabo cuando los organismos donantes pusieran a disposición los fondos suficientes, y no un compromiso gubernamental que debía presupuestarse y realizarse como cualquier otro.[57]

El examen del órgano de tratado en 2007

Cuando el gobierno por fin presentó su primer documento al Comité de la Cedaw, el informe debía abarcar tres ciclos de presentación de informes desde el momento de la adhesión hasta finales de diciembre de 2004. Se presentó a finales de 2005 y llegó al Comité de la Cedaw para su consideración en 2007. El gobierno declaró que el documento se había elaborado con la ayuda de la sociedad civil, que el borrador se había publicado en internet con una invitación a hacer comentarios y que se había enviado a todos los principales activistas y ONG de derechos humanos y de la mujer para que dieran su opinión.[58] Sin embargo, uno de los dos informes

alternativos de la sociedad civil cuestionó este relato, y afirmó que las ONG “fueron ignoradas en la preparación del informe del gobierno”. [59]

El informe del gobierno presentaba un relato positivo de las medidas que había adoptado para cumplir con la Convención, resaltando una serie de leyes y políticas nacionales y nuevos organismos que se habían creado después de la ratificación para dar efecto a las disposiciones de la Convención. La enmienda de la Ley de Ciudadanía de Pakistán de 1951 para dar a los hijos de mujeres pakistaníes casadas con extranjeros el derecho a la nacionalidad pakistaní y la adopción de la Ordenanza de Prevención y Control de la Trata de Personas de 2002 fueron ejemplos de esto. El gobierno afirmó que había facilitado la persecución de los asesinatos por motivos de honor, y señaló la creación de la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (NCSW, su sigla en inglés) en 2000. Enumeró la creación de centros de crisis para mujeres en varias ciudades y el establecimiento de un Programa de Acceso a la Justicia destinado a la sensibilización en materia de género del Poder Judicial y de las fuerzas del orden, [60] así como un plan y una política nacionales para la promoción de la mujer. [61] El informe también resaltó los retos a los que se enfrentaba el gobierno para proteger y promover los derechos de las mujeres, por ejemplo la falta de concienciación, financiación y formación, así como los bajos niveles de alfabetización, en especial entre la población femenina. Aunque el informe señaló el papel de las cortes a la hora de dictar sentencias o imponer indemnizaciones por discriminación contra las mujeres, [62] también reconoció las dificultades en el acceso a la justicia en el país. [63]

Este relato optimista de la situación de las mujeres en Pakistán y de la aplicación de la Cedaw fue cuestionado en dos informes alternativos que se presentaron casi al mismo tiempo que el informe oficial del Estado al Comité. El primero lo presentó un colectivo de sesenta ONG de Pakistán con el apoyo de ONG externas, [64] y el segundo, Shirkat Gah, una reconocida organización nacional de derechos de la mujer que se fundó en 1975 como colectivo voluntario. [65]

En el primer informe alternativo, *Discrimination Lingers On* (“La

discriminación persiste”), se pusieron de manifiesto los enormes retos a los que se enfrenta el objetivo de encarar la discriminación contra las mujeres en Pakistán y la necesidad de que el gobierno adopte medidas más concretas, comprometidas y rápidas para lograrlo.[66] Se subrayó el hecho básico de que el gobierno no había creado un marco legal para trasladar las disposiciones de la Cedaw al derecho nacional. Entre los puntos que, según el informe, el gobierno no había abordado de manera adecuada se encontraban la existencia de leyes discriminatorias; la eficacia de los cambios políticos; la omnipresente violencia contra las mujeres, sancionada por prácticas sociales y religiosas generalizadas, y la ausencia de cualquier legislación que penalice la violencia doméstica.[67] Entre las recomendaciones del primer informe alternativo figuraban las siguientes: formular una definición constitucional de “discriminación” contra la mujer; revisar las leyes discriminatorias, incluidas las Ordenanzas Hudood; registrar todos los matrimonios y nacimientos; reducir la tasa de analfabetismo femenino; eliminar los estereotipos de género en los materiales educativos; adoptar un enfoque integral para poner fin a los matrimonios forzados y los matrimonios infantiles; y ratificar todos los tratados de derechos humanos.[68] También llamó la atención sobre el fracaso de las cuotas políticas que se introdujeron para reservar un tercio de los escaños de los gobiernos locales a las mujeres, debido a las numerosas prácticas que les impedían ejercer estos derechos políticos y participar en el proceso político. El informe también pedía al gobierno que ratificara el Protocolo Facultativo de la Cedaw, que otorga un derecho de reclamación individual ante el órgano del tratado, y que retirara la declaración limitante que hizo al adherirse a la Convención.[69] Por último, enfatizó la necesidad de mejorar el Estado de derecho, inculcar los valores democráticos y crear un entorno que les permitiera a las mujeres participar en el proceso político.

En el segundo informe, presentado por Shirkat Gah y al que contribuyeron otras veintidós organizaciones, se sostenía con firmeza que, a menos que el gobierno de Pakistán actuara para frenar la creciente “talibanización” del país (que se describió como la comisión de actos de violencia por parte de “hombres con barba”, que hacen referencia al islam, se eximen de la ley y mantienen al país como rehén) y estableciera estructuras básicas de gobierno

adecuadas, la discriminación contra las mujeres no haría más que reforzarse.[70] Con su énfasis principal en la necesidad de combatir el extremismo religioso, el informe alternativo sostuvo que el gobierno se había vuelto indiferente ante los grupos armados que estaban en contra de la vacunación contra la polio y los anticonceptivos, amenazaban y atacaban las escuelas de niñas y las ONG de desarrollo y de mujeres, y coaccionaban a las mujeres para que llevaran la ropa prescrita por los talibanes.[71] En el informe se hacía referencia a muchas de las preocupaciones del primer informe alternativo y se abogaba por que el gobierno reforzara su compromiso subyacente con la Cedaw,[72] que luchara contra la talibanización, que desarrollara y mejorara el papel de la NCSW[73] y fomentara la educación,[74] la gobernanza[75] y la prevención de la violencia contra las mujeres. En este informe se hizo un énfasis especial en la necesidad de que el gobierno abordara de forma directa la discriminación contra las mujeres basada en “costumbres, prácticas y mala interpretación de la religión”. [76] Como problemas importantes se identificó la falta de mecanismos adecuados de mantenimiento de registros y la ausencia de una recopilación de datos eficaz, dado que el hecho de no registrar los nacimientos permite los matrimonios infantiles, y la falta de registros de matrimonio y divorcio expone a las mujeres a la persecución penal y al acoso de sus exmaridos.[77] Además, se resaltaron los obstáculos a la participación de las mujeres en el proceso político, como el hecho de que no se registren para votar, la no celebración de elecciones para los escaños reservados a las mujeres[78] y la falta de documentos nacionales de identidad, que son necesarios para votar y acceder a los planes gubernamentales. [79]

El Comité de la Cedaw, en sus Observaciones Finales sobre Pakistán tras el examen de 2007, se enfocó en muchos de los puntos planteados en los dos informes alternativos, y en especial en los asuntos sistémicos. El Comité acogió con satisfacción algunas de las iniciativas recientes adoptadas por el gobierno, como la creación de la NCSW y el Plan de Acción para la Reforma de Género. También hizo referencia a los talibanes y a otros grupos extremistas e instó a una pronta acción para contrarrestar la influencia de “actores no estatales que, mediante la mala interpretación del islam y el uso de la intimidación y la violencia, están socavando el disfrute de los

derechos humanos de las mujeres y las niñas”.[80] En cuanto a las reformas necesarias, el Comité instó al gobierno a hacer lo siguiente: aprobar legislación para aplicar la Cedaw en el ámbito nacional, así como revisar de manera sistemática todas las leyes discriminatorias existentes; proporcionar capacitación y formación; cooperar de forma estrecha y consultar con la sociedad civil; garantizar la aplicación correcta de los planes y políticas nacionales de reforma en materia de género; recopilar datos adecuados acerca de la participación de las mujeres en la vida pública y política; garantizar el registro de los nacimientos y los matrimonios y que todas las mujeres reciban un documento nacional de identidad; promover la sensibilización sobre los derechos de las mujeres, y abordar cuestiones fundamentales como la violencia contra las mujeres, los matrimonios infantiles y forzados, la trata de personas, la educación y la salud.[81]

De ahí que el Comité de la Cedaw, en este primer examen de Pakistán, fuera muy receptivo a los puntos planteados en los dos informes alternativos presentados en nombre del conjunto de ONG y organizaciones nacionales que los habían elaborado. Aunque reconoció algunas de las medidas positivas adoptadas por el gobierno de Pakistán, en especial las reformas sistémicas más amplias, las Observaciones Finales del Comité se hicieron eco de los varios retos importantes y las reformas necesarias señaladas por los grupos de la sociedad civil.

El examen del órgano de tratado de 2013

Pakistán presentó su siguiente informe periódico a finales de 2011, que abarcaba el período comprendido entre 2005 y 2009. El entonces Ministerio de Desarrollo de la Mujer elaboró este documento después de consultar, en cierta medida, con la sociedad civil.[82] El informe del gobierno fue de nuevo bastante positivo y describió

una estrategia de cuatro vertientes [...] para reducir la prevalencia de la pobreza entre las mujeres, promover la igualdad de género, frenar la violencia contra las mujeres y promulgar leyes para empoderar a las mujeres pakistaníes.[83]

El informe hizo referencia a las iniciativas de Pakistán para mejorar la recopilación de datos desglosados, incluidas las medidas de creación de capacidad y sensibilización dirigidas a la Oficina Federal de Estadística y el Censo de Población y la armonización de los datos recopilados con la base de datos de género de la Asociación de Cooperación Regional de Asia Meridional (Saarc, su sigla en inglés).[84] El informe también hizo referencia a la creación de la Célula de Delitos de Género (GCC, su sigla en inglés) dentro de la Oficina Nacional de Policía en 2006, una unidad encargada de cotejar y analizar los datos acerca de la violencia contra las mujeres. Además, resaltó la colaboración entre la policía, el gobierno y los grupos de la sociedad civil en diversas iniciativas y asuntos, como la creación de centros de crisis, la recopilación de datos, la recaudación de fondos para promover la concienciación y el desarrollo de capacidades, la violencia doméstica, el confinamiento forzoso y la lucha contra la trata.[85]

Aunque se enfocó en gran medida en los pasos positivos que Pakistán había dado para cumplir sus compromisos con la Cedaw, como la adopción de legislación que regula los derechos de las mujeres en los litigios de derecho de familia y la protección contra el acoso laboral, así como la creación de una comisión nacional de derechos humanos, también habló de los retos, muchos de los que ya se habían identificado en su informe de 2007. Entre ellos, las normas y prácticas sociales profundamente arraigadas que refuerzan la subordinación de las mujeres, los problemas particulares a los que se enfrentan las mujeres de las zonas rurales, la profunda desigualdad y la pobreza. Entre las tareas que afronta el gobierno, a la luz de estos retos, se identificó la necesidad de hacer lo siguiente: garantizar la comprensión correcta de los compromisos internacionales y su integración en las políticas nacionales; supervisar y aplicar de manera adecuada las leyes existentes; desafiar los sistemas patriarcales y feudales y las prácticas

consuetudinarias que se oponen al avance de las mujeres, además de trabajar para cambiar las mentalidades y actitudes, y mejorar el acceso a la justicia. El gobierno se refirió a la escasez de recursos disponibles, así como a la falta de conocimientos jurídicos y económicos adecuados y de comprensión de los asuntos de género dentro del gobierno.

El aumento notable de informes alternativos presentados en este segundo examen de la Cedaw, junto con el número de organizaciones y grupos que colaboraron en su preparación y presentación, brinda un indicio del rápido crecimiento y la intensificación de la actividad de la sociedad civil en temas de género en Pakistán durante este período. En comparación con los dos informes alternativos presentados para el primer examen en 2007, el sitio web de la Cedaw enumera ocho documentos alternativos presentados para el segundo examen en 2012, incluidos los de la Fundación Aurat,[86] Shirkat Gah,[87] y la Red de Solidaridad con los Dalits de Pakistán, que incluía a más de dos docenas de grupos que trabajan por los derechos en Pakistán,[88] y otras importantes ONG internacionales que trabajan en este país. [89]

En comparación con el tono positivo de gran parte del informe del gobierno, el de Shirkat Gah se enfocó en “las incoherencias entre la política y la práctica que crean disparidades flagrantes entre la igualdad de género de jure y de facto debido a la escasa aplicación de políticas que, por lo demás, son adecuadas”, las cuales se entrecruzan con factores culturales y también con las secuelas de una serie de desastres naturales devastadores (incluidos dos terremotos) que habían afectado a Pakistán durante el período en cuestión.[90]

La Fundación Aurat, al preparar su informe alternativo, llevó a cabo un proceso consultivo de cuatro años, de 2008 a 2012.[91] Se formaron cuatro “comités Cedaw” provinciales y un “comité Cedaw” nacional que incluía a representantes de organizaciones que tenían experiencia previa en el proceso de la Cedaw, y estos comités celebraron reuniones con representantes de la sociedad civil local, expertos jurídicos y mujeres parlamentarias. Debatieron asuntos relevantes para el proceso, elaboraron y difundieron cuestionarios

para recopilar información acerca de la aplicación de diversas disposiciones de la Cedaw en Pakistán, y compartieron los borradores del informe alternativo a medida que se desarrollaba.

[92] El documento final fue respaldado por veinticuatro organizaciones de la sociedad civil, la gran mayoría de las cuales eran ONG y grupos nacionales. El informe de Aurat, al igual que el de Shirkat Gah, señaló que los temas de género habían quedado relegados a un segundo plano frente a otros grandes retos a los que se enfrentaba el país durante el período del informe, en especial los terremotos devastadores, la pobreza y la “guerra contra el terror”.

[93] Criticó en particular la continua falta de voluntad del gobierno para ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención (que otorga el derecho de queja/comunicación individual), y la negativa a proporcionar una definición constitucional o estatutaria de “discriminación”. [94] El informe señaló que, a pesar del aumento en el número de mujeres parlamentarias [95] y trabajadoras urbanas, la discriminación seguía aumentando en otras zonas del país, sobre todo en las rurales, debido en parte al aumento del extremismo y la militancia. Llamó la atención sobre el papel que desempeñó el Consejo de Ideología Islámica, un organismo con rango constitucional en Pakistán encargado de asesorar sobre la compatibilidad de la legislación con el islam, en la frustración de varias iniciativas importantes a favor de las mujeres y, en particular, de la propuesta de ley sobre violencia doméstica de 2009. [96] El informe criticó además la inercia burocrática del gobierno en relación con la protección social de las mujeres, al señalar que la modificación de las leyes existentes afectaría sin duda a la configuración tradicional de la unidad familiar y, por lo tanto, podría alterar las alianzas políticas dentro del gobierno. A pesar de las afirmaciones del gobierno acerca de las mejoras en la educación, el informe alternativo señalaba la baja tasa de alfabetización de las mujeres y la discrepancia entre las zonas urbanas y rurales, la mala calidad de la educación recibida y las altas tasas de deserción de las niñas en comparación con los niños. [97] En general, el informe concluyó que

los principales impedimentos para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación son una voluntad política

ambivalente por parte del Estado y, en consecuencia, de sus instituciones; la ausencia de un compromiso firme con los principios inherentes, y la reticencia a asumir las obligaciones del Estado en virtud de la Cedaw.[98]

En las Observaciones Finales del Comité de la Cedaw tras el proceso de examen, se siguió de cerca el enfoque y los sentimientos de los informes alternativos y se hizo énfasis en asuntos sistémicos. Entre estos, el hecho de que Pakistán no haya retirado su declaración ni haya ratificado el Protocolo Facultativo; la falta de legislación que prohíba la discriminación directa e indirecta; el hecho de que no se hayan derogado leyes discriminatorias como las Ordenanzas Hudood ni se haya frenado la violencia doméstica, y la insuficiencia de recursos dedicados al NCSW, a mejorar la participación política, la salud, la educación y las oportunidades de empleo de las mujeres o a aumentar la creación de capacidades y la formación. El Comité también advirtió que el gobierno debía garantizar que la devolución de poderes del centro a las provincias a partir de la 18ª Enmienda Constitucional no afectara de manera negativa al avance de las mujeres,[99] y pidió al gobierno que adoptara una legislación para las minorías religiosas, que revisara la legislación discriminatoria acerca de la disolución de los matrimonios musulmanes y que elevara la edad mínima para contraer matrimonio de las niñas a los 18 años.

Como preparación para el tercer examen de la Cedaw en 2020, Pakistán presentó su quinto informe periódico al Comité a finales de 2018.[100] En este informe, se volvió a llamar la atención sobre una serie de reformas introducidas tanto legales como políticas, además de defender algunas de las áreas en las que no cumplieron las recomendaciones anteriores del Comité. Entre las reformas a las que apuntó el gobierno, se encuentran los cambios propuestos en el sistema de justicia tribal de la jirga; los nuevos mecanismos de denuncia y reparación para las mujeres establecidos por el NCSW; los procedimientos de reparación en relación con el acoso en el lugar de trabajo; una campaña sobre los delitos con ácido; nuevas líneas de ayuda para las mujeres y ventanillas dedicadas a este tema en las comisarías de Punjab; una mejor recopilación de datos y una

mayor concienciación, y una serie de reformas educativas, electorales, matrimoniales y del derecho de sucesiones. Durante este último ciclo de revisión, se presentaron al Comité de la Cedaw nada menos que dieciocho propuestas de la sociedad civil o “informes alternativos”, y muchas docenas de organizaciones más participaron en la preparación de uno o más de estos informes, lo que demuestra el creciente grado de movilización y vinculación de las ONG con la Cedaw a lo largo del tiempo y los procesos internacionales de derechos humanos relacionados.

Los exámenes periódicos universales de pakistán de 2012 y 2017

Además de las revisiones de la Cedaw, la actuación general de Pakistán en materia de derechos humanos también se ha revisado en dos ocasiones en el contexto del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que es más político y menos legalizado.[101] El primero tuvo lugar en 2012, poco después de que Pakistán presentara su informe inicial a la Cedaw, y el segundo, a finales de 2017. El EPU se introdujo en 2006 como una forma de revisión de pares por parte de los Estados miembros de la ONU sobre la actuación de los demás. Aunque no existe un comité de expertos o independiente del tipo que supervisa el seguimiento de tratados como la Cedaw y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el Consejo de Derechos Humanos nombra a un grupo de trabajo compuesto por los cuarenta y siete miembros del Consejo para realizar el examen, que es dirigido por un comité de tres personas que prepara y organiza el trabajo. Cada Estado examinado presenta un informe sobre su actuación al Consejo, y se suele complementar esta información con los aportes de otras partes interesadas (sobre todo de la sociedad civil); luego tiene lugar un diálogo interactivo antes de que se formulen las recomendaciones y se dirijan al Estado.[102] Los exámenes se realizan de manera periódica ante los grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos, y cada año se examina aproximadamente a cuarenta Estados en varias sesiones interactivas. Independientemente de los indudables puntos débiles de un proceso

negociado y político como el EPU, se ha desarrollado cierta sinergia entre este proceso de examen y los trabajos de otros órganos de tratados de derechos humanos, incluida la Cedaw. Esto es así porque los Estados que participan en el EPU se suelen basar en las recomendaciones formuladas por los demás órganos y procedimientos de tratados y las refuerzan, lo que aumenta la presión política externa sobre el Estado para que las cumpla y proporciona una mayor influencia interna a los actores y grupos nacionales.[103]

Aunque iban más allá de los asuntos de género y consideraban un amplio espectro de cuestiones de derechos humanos, los dos conjuntos de informes y recomendaciones que surgieron de los exámenes del Consejo de Derechos Humanos sobre Pakistán reforzaron las conclusiones y observaciones del Comité de la Cedaw, así como las de los grupos de la sociedad civil que habían planteado las cuestiones ante el comité.[104] Dado que el proceso del EPU permite que los grupos de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y otras entidades presenten información, se realizaron una serie de presentaciones de este tipo con motivo de cada uno de los dos exámenes de Pakistán.[105] El conjunto de recomendaciones formuladas en las revisiones del EPU incluía salvaguardar los derechos de las mujeres; seguir las recomendaciones del Comité de la Cedaw (incluida la retirada de la declaración y la ratificación del Protocolo Facultativo); castigar a los autores de la violencia contra las mujeres; promover la igualdad de género en la educación y el empleo, y crear programas de formación y concienciación para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la violencia y la agresión sexual contra las mujeres. Estos temas y recomendaciones volvieron a reflejar los que ya se habían discutido en los informes alternativos de las ONG a la Cedaw. El gobierno de Pakistán aceptó la mayoría de estas recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos, pero no aceptó las recomendaciones de despenalizar el adulterio y las relaciones sexuales consentidas fuera del matrimonio. También se limitó a “tomar nota” en vez de “aceptar” las recomendaciones sobre la ratificación del protocolo facultativo de la Cedaw, la derogación de las Ordenanzas Hudood, la abolición de las jirgas y la derogación de otras leyes que discriminan a las mujeres en el proceso judicial, como el valor probatorio del testimonio de las mujeres.[106]

La respuesta de Pakistán a los procesos de monitoreo de los derechos humanos

Aunque estos procesos internacionales de examen han creado oportunidades claras para que los actores interesados y los grupos de la sociedad civil llamen la atención sobre la variedad de problemas a los que se enfrentan las mujeres en Pakistán, los analistas han cuestionado si el EPU equivale a mucho más que a un ritual,[107] y ha habido un debate académico continuo acerca del impacto y el valor de los procedimientos de los órganos de tratados.[108] El punto central es si el proceso de revisión de los tratados y la presentación de informes internacionales de derechos humanos tienen alguna repercusión a la hora de provocar cambios internos en relación con los derechos de la mujer.[109] La respuesta en el caso de Pakistán parece ser que estos procesos han desempeñado un papel bastante importante a la hora de presionar y ayudar a catalizar una serie de cambios legales e institucionales significativos en materia de género.

Entre el momento en que Pakistán ratificó la Cedaw en 1996 y el final de 2017, se adoptaron varias medidas legislativas y políticas importantes en pos de aplicar las obligaciones del Estado que establece la Cedaw. Aunque sin duda hubo toda otra serie de factores políticos y económicos relevantes, y es probable que la presión de los donantes y otros actores haya contribuido a los cambios en cuestión, la intención del gobierno de cumplir con la Cedaw se presentó como parte explícita de la razón por la que se realizaban una serie de reformas clave. Sin embargo, una reconocida abogada y activista de los derechos de la mujer en Pakistán sugirió que al gobierno no le suele gustar reconocer a la Cedaw o el derecho internacional de los derechos humanos cuando introduce reformas, y prefiere minimizar u ocultar que el derecho o la presión internacionales influyeron en su actuación.[110] En su opinión, el gobierno suele ignorar las recomendaciones de los órganos de tratados de derechos humanos, como la Cedaw, hasta

que llega el proceso de presentación de informes, y solo ha promulgado reformas basadas en esas recomendaciones cuando los grupos de incidencia nacionales han hecho un seguimiento de esos procesos y han mantenido la presión sobre el gobierno mediante una serie de estrategias de activismo a lo largo del tiempo.

En 2004 se aprobó la enmienda de la Ley de Derecho Penal, que por primera vez identificaba y definía los llamados “crímenes de honor” como un delito, y establecía una pena mínima de diez años. Esto tuvo lugar ocho años después de que Pakistán ratificara la Cedaw y durante el período en el que debía haber presentado informes periódicos al Comité de la Cedaw acerca de su cumplimiento de la Convención, pero no lo hizo. Poco antes de que Pakistán presentara su primer informe al comité, se adoptó en 2005 el “Plan de Acción para la Reforma de Género”. De manera aún más importante, se aprobó la Ley de Protección de la Mujer de 2006, que –a pesar de la amplia oposición de las fuerzas religiosas conservadoras– reformó algunos de los aspectos más grotescos de las Ordenanzas Hudood, incluida la confusión del adulterio con la violación, además de introducir reformas probatorias y procesales para tratar los casos de violación.

Tras el primer proceso de examen de la Cedaw en 2007, se introdujeron una serie de reformas importantes. En 2010 se aprobó la Ley de Protección contra el Acoso a las Mujeres en el Lugar de Trabajo.[111] Esta legislación introdujo un código de conducta que prohíbe este tipo de acoso y exige el establecimiento de procedimientos de denuncia, así como la creación de un Defensor del Pueblo para la protección de la mujer contra el acoso en el lugar de trabajo, tanto a nivel federal como provincial. La legislación declara de manera explícita en su “Declaración de objetivos y razones” que se adhiere a las disposiciones de la Cedaw y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.[112] Después de aprobada la legislación, las ONG impartieron talleres para formar y sensibilizar a los representantes del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil acerca de cómo abordar el acoso sexual en el lugar de trabajo.[113] Las empresas locales y las ONG han creado las llamadas “juntas de acoso” en sus oficinas para gestionar las denuncias. El NCSW ha creado procedimientos de denuncia y ha enviado a altos directivos de proyectos para que

asistan a talleres internacionales de formación acerca de la discriminación y el acoso en el lugar de trabajo,[114] y posteriormente se organizaron en Pakistán talleres locales basados en la formación internacional.[115]

En 2011 se aprobaron varias leyes importantes que abordan una serie de abusos y actos de violencia contra las mujeres. La primera, la Ley de Prevención de Prácticas contra la Mujer, promulgada tras cinco años de lucha por su aprobación por parte de los defensores de las mujeres, prohíbe diversas prácticas consuetudinarias contra la mujer, como los matrimonios forzados, los matrimonios “negociados” a modo de compensación y la privación de la herencia.[116] La brevísima exposición de motivos que figura al final del texto legislativo declara que se adoptó porque “hay varias prácticas y costumbres en boga en el país que no solo van en contra de la dignidad humana, sino que también violan los derechos humanos”. [117] Un segundo texto legislativo de reforma es la Tercera Enmienda de la Ley de Derecho Penal de 2011, que tipifica como delito una práctica conocida como “matrimonio con el Corán”, que era una forma de obligar a las mujeres a permanecer solteras de por vida para conservar dentro de la familia y bajo el control de los parientes masculinos la parte de los bienes que, de otro modo, se podrían pagar como dote a un cónyuge ajeno a la familia.[118]

La tercera, la Ley de Control del Ácido y de los Delitos con Ácido (Segunda Enmienda de la Ley de Derecho Penal), se aprobó ese mismo año para incluir en el derecho penal los ataques con ácido a las mujeres y especificar las penas, además de introducir disposiciones sobre la indemnización y la rehabilitación de las víctimas.[119] La legislación prohíbe expresamente las agresiones con ácido y amplía la definición de la agresión para incluir a las víctimas “desfiguradas”, además de incluir dos nuevos apartados por causar daños de manera voluntaria con medios o sustancias peligrosas.

Un año después, se aprobó la Ley de Prevención y Protección de la Violencia Doméstica de 2012.[120] Se trata de una ley importante que, al igual que la Ley de Prevención de Prácticas contra la Mujer, fue el resultado de una larga lucha para conseguir que la Asamblea

Nacional la promulgara, después de un intento de aprobación fallido en 2009.[121] Como en el caso de la legislación sobre acoso promulgada en 2010, la Ley de Violencia Doméstica de 2012 deja claro que fue aprobada, entre otras razones, para cumplir con la Cedaw, al anunciar en su declaración de objetivos y razones que “responde a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que establece una tolerancia cero a la violencia contra las mujeres e introduce legislación positiva sobre la violencia doméstica”. [122] La ley define y tipifica como delito la “violencia doméstica”, establece penas mínimas y les exige a las cortes que fijen una fecha para la audiencia en un plazo de siete días a partir de la recepción de la petición de la denunciante, además de que tramiten la petición en un plazo de noventa días. [123]

Sin embargo, la Ley de Violencia Doméstica se aprobó tras una enmienda constitucional que devolvió la autoridad en materia de asuntos domésticos del gobierno central a las cuatro provincias y, por tanto, la legislación solo es aplicable en el territorio federal. [124] La descentralización también tuvo otras repercusiones en los esfuerzos por promover los derechos de la mujer en Pakistán. Una consecuencia importante fue la disolución de varios ministerios federales, entre ellos el Ministerio de Desarrollo de la Mujer, que había sido responsable de gran parte de la aplicación de la Cedaw. [125] También hubo una gran preocupación por el impacto de la descentralización en materia de género debido a que las decisiones de política sanitaria, que tienen implicaciones importantes para las mujeres, se les devolvió a las provincias, lo que significa que es probable que los estándares de protección y servicio estén lejos de ser uniformes en todo el país. Para dar otro ejemplo relevante de las disparidades provinciales que pueden afectar de manera significativa a las mujeres y las niñas, mientras que la provincia de Sindh considera que las niñas alcanzan la mayoría de edad a los 18 años, las otras tres provincias la establecen a los 16 años. A muchos, incluido el Comité de la Cedaw en sus Observaciones Finales tras el segundo examen de Pakistán, les preocupaba que los esfuerzos en favor de la igualdad de género se vieran afectados de manera negativa por la nueva autonomía provincial, y temían que las provincias fueran menos propensas a emprender las grandes reformas necesarias.

Sin embargo, algunos de los acontecimientos que han tenido lugar desde la descentralización sugieren que el cambio puede no haber sido del todo negativo para los asuntos de igualdad de género y para la aplicación de la Cedaw. En primer lugar, la supresión del Ministerio de Desarrollo de la Mujer llevó al gobierno a mejorar el estatus y las funciones del NCSW, creado en 2000. Los grupos de la sociedad civil, en sus presentaciones para el examen de la Cedaw en 2007, defendieron la mejora del estatus y las funciones del NCSW, [126] y el gobierno aprovechó la ocasión de la devolución del poder a las provincias para hacerlo. El NCSW recibió autonomía financiera y administrativa, y se confirió a su presidente la antigüedad de un ministro de Estado, lo que le otorgó la facultad de hacer recomendaciones directamente al gabinete nacional.[127] Entre las principales iniciativas adoptadas por el NCSW en los últimos años se encuentran el establecimiento de un mecanismo de denuncias para las quejas electorales y la supervisión de las elecciones; el acuerdo de un procedimiento con la Fundación de Supervivientes de Ácido para hacer un seguimiento de los crímenes con ácido y la defensa de una ley integral sobre los ataques con ácido; la puesta a prueba de la Célula de Reclamos de las Mujeres de Pakistán en los Medios de Comunicación para promover la sensibilidad de género y la capacidad de respuesta de género en los medios de comunicación, y la ayuda para desarrollar un sistema que supervise la aplicación de la Ley de Restricción del Matrimonio Infantil (2014) en Sindh. El NCSW también ha estado desarrollando indicadores para la presentación de informes de la Cedaw, junto con los ministerios provisionales de la mujer y las comisiones provinciales sobre la condición de la mujer, impulsados en parte por las Observaciones Finales del Comité de la Cedaw sobre Pakistán en 2013.[128]

El avance hacia la descentralización y la autonomía provincial también presenta una oportunidad para la promoción de las cuestiones de género a un nivel político más local, donde los grupos y activistas locales de mujeres pueden tener más posibilidades de influencia. Hasta ahora, algunas de las provincias han sido activas y han aprobado reformas significativas, en particular el Punjab. El gobierno del Punjab promulgó en 2016 la Ley de Protección de las Mujeres contra la Violencia, a pesar de la fuerte oposición del clero y otros sectores.[129] En comparación con otras reformas en

materia de género, que carecen de mecanismos cruciales para su aplicación, esta legislación sí incluye procedimientos como la interposición de recursos civiles y la creación de centros de lucha contra la violencia de género.[130] Uno de estos centros se abrió en Multan en 2017, y se van a abrir otros en cada división de la provincia del Punjab, además de un conjunto de iniciativas que incluyen una línea telefónica de atención a las denuncias y la provisión de más refugios y viviendas de transición para las mujeres.[131] El gobierno del Punjab también adoptó la Ley de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2014, que estableció una Comisión provincial para el Punjab. Esta Comisión tiene un amplio mandato, que incluye la revisión de leyes y políticas, y la supervisión de la aplicación de la ley y las políticas para lograr la igualdad de género y eliminar la discriminación contra las mujeres, incluida la supervisión de la aplicación de los instrumentos internacionales de los que Pakistán es signatario.[132] Hasta ahora, parece que la Comisión del Punjab ha sido activa en la promoción de la igualdad de género; de hecho, una persona crítica de los avances de Pakistán en materia de género describió su accionar como un “pionero”. [133] En 2017, el gobierno del Punjab también adoptó el Paquete de Empoderamiento de la Mujer del Punjab, que ordena el establecimiento de una política coherente para abordar una amplia gama de cuestiones problemáticas relacionadas con el género, incluidas la violencia de género, la educación, la salud materna, las oportunidades económicas y la participación política.[134]

La provincia de Sindh, tras un retraso de dos años, activó la creación de la Comisión de Sindh sobre la Condición de la Mujer que estaba prevista por ley desde 2015.[135] Sindh también promulgó la Ley de (Prevención y Protección contra la) Violencia Doméstica en 2013.[136] Además, la Ley de Restricción del Matrimonio Infantil de Sindh de 2014, recomendada en repetidas ocasiones por los informes alternativos de las ONG al Comité de la Cedaw y por el propio Comité, tipifica como delito el matrimonio con cualquier “persona, hombre o mujer, que sea menor de dieciocho años” y castiga al contrayente masculino (si es mayor de 18 años), a la persona que solemniza el matrimonio y a los padres o tutores correspondientes.

La provincia de Khyber Pakhtunkhwa también creó una Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 2009, y Baluchistán acabó creando una comisión similar en 2017.[137] Baluchistán es una de las provincias cuya sociedad se describe como tradicional muy patriarcal y en la que la situación de las mujeres es especialmente represiva. Y en Khyber Pakhtunkhwa, en 2019, tras años sin que se nombrara un Defensor de la Protección contra el Acoso para atender las denuncias derivadas de la Ley de Protección contra el Acoso a las Mujeres en el Lugar de Trabajo de 2010, el gobierno finalmente nombró a una reconocida activista de derechos humanos para este cargo.[138] Otras reformas en Khyber Pakhtunkhwa incluyen la adopción de legislación para eliminar prácticas culturales represivas como el matrimonio forzado (ghag). [139]

Pocas de las principales reformas legislativas descriptas se llevaron a cabo con rapidez o sin una gran lucha, y todavía hay muchos esfuerzos inconclusos. Un ejemplo reconocido es la iniciativa de prohibir el matrimonio infantil a nivel federal aumentando la edad para contraer matrimonio a los 18 años, que ha encontrado una fuerte resistencia por parte de las fuerzas religiosas. El proyecto de ley para enmendar la restricción del matrimonio infantil de 2017 ha sido objeto de disputas continuas. Un comité permanente del Senado en 2017 lo calificó como “no islámico” y, a pesar de haber sido aprobado por el Senado, la Asamblea Nacional lo rechazó de nuevo en 2019.[140] Además, en 2018 y tras una larga campaña, la Asamblea Nacional finalmente aprobó el proyecto de Ley sobre Delitos por Ácido y Quemaduras (propuesto por primera vez en 2012 como continuación del proyecto de Ley de Control y Prevención de Delitos por Ácido, de 2010), que incluye importantes disposiciones prácticas, como la atención médica y la rehabilitación gratuitas, para las víctimas de quemaduras por ácido, así como la obligación de los médicos de informar a la policía y fotografiar las lesiones. Sin embargo, al no haber sido aprobado por el Senado antes de la disolución de la Asamblea Nacional, queda (en el momento de escribir este texto) pendiente de volver a ser presentado.[141] La exposición de motivos adjunta a este proyecto de ley establece que los delitos de lanzamiento de ácido y de quemaduras son una “violación atroz de los derechos humanos” y que la ley debe garantizar “la protección y la vida digna de los

ciudadanos pakistaníes dentro del espíritu de los convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado pakistaní”. Entre ellas se encuentran la DUDH, la Cedaw, la CDN y el Pidcp. Hay una ley similar pendiente en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, y hubo un esfuerzo importante de consulta de la sociedad civil y las partes interesadas en 2019 que presionó para su adopción.[142] Más concretamente, los datos elaborados por la Fundación de Supervivientes del Ácido en 2019 indicaron que los incidentes con quema de ácido en todo el país habían disminuido en más del 50% en un período de tres años, lo que proporciona cierta esperanza respecto de que las reformas legislativas y políticas estén empezando a tener un impacto social.[143]

También se han logrado avances en otro de los asuntos que fue objeto de una persistente lucha por parte de los grupos de mujeres, tanto en el proceso de la Cedaw como a nivel nacional, a saber, la participación de las mujeres en la vida cívica y política.[144] Uno de los informes alternativos de la Cedaw de 2012 señaló que la mayor participación de mujeres en el parlamento y, en particular, la formación de la Bancada Parlamentaria de Mujeres en la Asamblea Nacional habían contribuido a “integrar a las mujeres en la vida nacional”. [145] Otro de los informes alternativos del mismo examen elogió a Pakistán por los avances realizados en la participación electoral de las mujeres.[146] Se trata de un asunto sobre el cual las ONG se han movilizado de manera amplia para crear capacidad, organizando talleres para explicar los aspectos técnicos de las elecciones, reuniendo a un gran número de mujeres en los colegios electorales a través de redes de voluntarias que trabajan puerta a puerta y garantizando que las mujeres reciban los documentos nacionales de identidad y tengan los domicilios que les permitan registrarse para votar y ejercer sus derechos.[147] También a nivel provincial, la promulgación de leyes como la Ley de Representación Equitativa de las Mujeres del Punjab de 2014 ha contribuido a aumentar la participación de las mujeres en la esfera política.[148] Desde que se ha incrementado el número de legisladoras electas y varias mujeres han sido nombradas ministras en los gabinetes federales y provinciales, se ha observado que el aumento de la participación política femenina ha tenido un efecto positivo en términos de cuestiones legislativas, ya que las parlamentarias han sido responsables de la introducción de casi el

60% de los proyectos de ley en la Asamblea Nacional.[149] Como era de esperar, también las parlamentarias han sido una fuerza impulsora de gran parte de la legislación que introduce reformas de género de diversa índole, en especial tras la formación de la Bancada Parlamentaria de Mujeres.[150]

La Comisión Electoral de Pakistán desarrolló un plan estratégico para promover la participación de las mujeres en la política, en el que establece un grupo de partes interesadas clave de la sociedad civil y el sector público para deliberar, entre otras cosas, acerca de las lecciones aprendidas a raíz de la baja participación en las elecciones de 2013.[151] La Ley Electoral de 2017 incluyó varias disposiciones para promover la participación de las mujeres en la política, tanto candidatas como votantes. Esta ley establece que se deben anular los resultados de cualquier circunscripción en la que la participación de las mujeres sea inferior o igual al 10%; tipifica como delito el hecho de impedir que una mujer vote o se presente a unas elecciones, y exige a todos los partidos políticos que presenten candidatas en al menos el 5% de sus escaños no reservados de la asamblea nacional y provincial.[152]

Otro conjunto de temas que ha sido objeto de la defensa de la reforma en Pakistán, incluso en varios informes alternativos al Cedaw,[153] es el relacionado con la discriminación de las personas transgénero, un tema que el Comité de la Cedaw ha resaltado solo en los últimos años.[154] En 2018, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Derechos de Protección para Personas Transgénero, que prohíbe la discriminación de estas personas en el acceso a la educación, el empleo y la salud, y les da derecho a que se cambien su género en la base de datos nacional y a heredar propiedades (que antes les era negado), así como protección contra el acoso y el despido por motivos de identidad de género.[155] Se rechazó una propuesta de enmienda para remitir el proyecto de ley al Consejo de Ideología Islámica.[156]

Los límites de la reforma legal sin aplicación

Sin embargo, a pesar de las varias reformas legislativas y políticas, una preocupación persistente es que, en la práctica, estas medidas no han tenido suficiente impacto en la realidad de la vida de las mujeres en Pakistán, y en su estatus y posición social. Al señalar el lugar que ocupa Pakistán, cerca de la parte inferior, en la clasificación de la Brecha Global de Género,[157] los críticos han argumentado que muchas de las iniciativas legislativas y políticas siguen siendo meras reformas formales que no se aplican en la práctica.[158] En algunos casos, no tienen la financiación suficiente o no se aplican de manera adecuada, y muchas veces apenas son comprendidas o conocidas por las personas en cuyo beneficio fueron aprobadas, o incluso por los actores estatales y otros cuya cooperación es necesaria para su aplicación.[159] En otras ocasiones, las reformas son parciales e incompletas y representan, en el mejor de los casos, apenas un primer paso hacia el desmantelamiento de prácticas profundamente discriminatorias y opresivas.[160] Existe una brecha en la aplicación y una falta de recursos adecuados, así como un desconocimiento de las reformas tanto entre sus destinatarios como entre quienes deben llevarlas a cabo.

Uno de los argumentos esgrimidos es que enfocarse en la reforma legal en vez de otros tipos de reforma supone una confianza excesiva en el sistema estatal de justicia y subestima o pasa por alto las deficiencias, los retrasos y la sobrecarga que caracterizan al sistema de justicia formal de Pakistán y el hecho de que la mayoría de los ciudadanos no recurren a él.[161] En palabras de una analista:

Al dar primacía al Estado como principal garante de los derechos, el estrecho enfoque jurídico del movimiento de las mujeres en Pakistán pasa por alto el hecho de que los ciudadanos rara vez

acceden a las cortes del Estado y, en lugar de ello, optan por foros de resolución de conflictos tradicionales más accesibles.[162]

En este sentido, en los últimos años, se ha debatido de manera activa si la respuesta a las deficiencias del sistema de justicia oficial por parte de los donantes y la comunidad internacional, que han manifestado su apoyo a la reforma y mejora del sistema informal de resolución de conflictos “jirga”, ha supuesto el afianzamiento del tipo de prácticas discriminatorias y misóginas que tan a menudo ha producido este sistema de justicia local exclusivamente masculino. [163] Una medida prometedora fue el establecimiento de una jirga solo para mujeres en el valle de Swat.[164] De manera más reciente, la Corte Suprema de Pakistán dictaminó que el funcionamiento de las jirgas violaba la Constitución[165] y los compromisos internacionales de Pakistán en materia de derechos humanos en virtud de la DUDH, el Pidcp y la Cedaw.[166] No obstante, es muy poco probable que las jirgas desaparezcan de las zonas tribales de Pakistán sin más cambios y reformas, y también se requerirán cambios sociales en las actitudes y creencias que no se producirán solo mediante cambios legislativos y políticos. De hecho, el gobierno de Pakistán, en su informe periódico de 2018 al Comité de la Cedaw, lejos de intentar abolir estos sistemas, declaró que “dado el hecho de que las jirgas y los panchayats están arraigados en el sistema sociocultural, se están transformando y regulando para que funcionen como mecanismos alternativos formales de resolución de conflictos con el fin de apoyar el sistema judicial existente”. [167]

El punto relevante para este texto es que la promulgación de leyes progresistas que promueven los derechos de las mujeres y prohíben las prácticas discriminatorias e injustas es solo un paso en un proceso largo de cambio social que, en general, también requiere medidas de seguimiento de la reforma y su aplicación. Pero el carácter profundamente patriarcal de gran parte de la vida política y social de Pakistán, apuntalado por el poder de las fuerzas religiosas conservadoras, ha sido el obstáculo más importante para el cambio social y el empoderamiento de la mujer. Las medidas legislativas progresistas que se han adoptado son un comienzo, pero

deben ir acompañadas de cambios en las actitudes sociales, sobre todo de los hombres, y de los agentes estatales, como los jueces, la policía y los fiscales, que son responsables de la aplicación de la ley y la política. El gobierno de Pakistán, en su último informe al Comité de la Cedaw en 2018, señaló varias iniciativas de formación y concienciación puestas en marcha para formar a actores clave en este sentido.[168]

Los críticos del régimen de derechos humanos pueden señalar la pésima clasificación global de Pakistán en materia de género y la continua discriminación a la que se enfrentan las mujeres en el país como prueba de que la legislación de derechos humanos es ineficaz. Sin embargo, el hecho de que el cambio legal por sí mismo sea insuficiente para provocar un cambio social a corto plazo no es una prueba de la ineficacia de la legislación en materia de derechos humanos. En un país que se enfrenta a retos como pobreza estructural, fuerzas religiosas extremistas, terrorismo y catástrofes naturales, el cambio social tarda en producirse y requiere la interacción de una serie de elementos diferentes que incluyen no solo un cambio en la legislación, sino también un liderazgo político eficaz, inversión en educación y desarrollo económico. De hecho, hay indicios de que la baja clasificación de Pakistán en el índice global de género (aunque no sea un índice oficial) no deja de afectar al liderazgo del país o a la preocupación por su reputación internacional.[169]

A veces, un catalizador importante para el cambio puede provenir de la reacción pública o de la indignación ante ejemplos concretos de injusticia de género, como una violación ordenada por una jirga[170] o un asesinato de “honor” particularmente notorio o gráfico.[171] En ciertos momentos, la repulsión ante incidentes concretos de este tipo se traduce en movilización social y ayuda a mover la opinión pública a favor de la reforma, como fue el caso de la reforma del Código Penal que ocurrió después del reconocido asesinato de una estrella de las redes sociales, Qandeel Baloch, en 2016.[172] Sin embargo, las medidas legislativas y políticas también son pasos cruciales –aunque sean insuficientes por sí solas– para mostrar liderazgo, señalar la reforma y establecer un marco que legitime y fomente el cambio social, y que pueda ayudar a contrarrestar las presiones religiosas y culturales.[173] La

promulgación de leyes que declaren como ilegales y prohíban de forma inequívoca los actos de violencia, represión y discriminación contra las mujeres, y que aborden las prácticas religiosas y sociales de larga data que subordinan a las mujeres, son una parte crucial del proceso gradual de cambio. Pero las reformas legislativas también deben estar respaldadas por un auténtico compromiso político para su aplicación, y es necesario invertir recursos en las nuevas instituciones y políticas que se han creado, incluidas las Comisiones Nacionales y Provinciales sobre la Condición de la Mujer.

Se pueden ver algunos signos de mayor compromiso e inversión en una serie de iniciativas recientes que apuntan a un reconocimiento de la necesidad de medidas de aplicación de las diversas reformas legales que se han adoptado. Por ejemplo, en 2006 se promulgó la Ley del Fondo para Mujeres en Peligro y Detenidas (que se enmendó después, en 2011) que proporciona asistencia jurídica y financiera a las mujeres detenidas, ofreciéndoles trabajo, libros, rehabilitación y atención médica, protección para sus hijos y asistencia legal. No obstante, por razones de negligencia oficial y falta de interés, nunca se estableció el Fondo ni se puso en funcionamiento, por lo que no se prestó la asistencia a las mujeres que establecía la legislación.[174] Sin embargo, en diciembre de 2017, la Asamblea Nacional acabó aprobando una ley para establecer el Fondo y prever su funcionamiento efectivo mediante un procedimiento reformado.[175] Según el gobierno de Pakistán en su informe de 2018 al Comité de la Cedaw, ya se estableció el fondo y se pusieron a disposición 46 millones de PKR para su desembolso a las mujeres que lo necesiten. El proyecto de Ley sobre Quemaduras y Delitos con Ácido de 2017, del que ya se habló antes, es otro ejemplo de la propuesta de adopción de medidas más prácticas para complementar y favorecer la aplicación de la legislación anterior sobre el control del ácido y la prevención del delito.[176] Una reconocida abogada de derechos humanos y activista de los derechos de la mujer sugirió que, entre las reformas más importantes y prometedoras de los últimos años, que van más allá de la legislación formal y de las políticas sobre el papel, se encuentran las acciones que tomó el gobierno del Punjab en relación con la violencia contra las mujeres. Como se señaló antes, entre estas acciones están la mejora de los mecanismos de denuncia

y aplicación de la legislación vinculada a la violencia contra las mujeres y la creación de refugios para víctimas de violencia contra las mujeres y de viviendas de transición para las mujeres que han sido maltratadas.[177]

Otro ejemplo de una mayor atención a la aplicación es el sistema de “células de aplicación de tratados” (CAT) que se ha establecido a nivel nacional y provincial para supervisar la aplicación de una serie de tratados internacionales de derechos humanos, incluida la Cedaw, y realizar informes.[178] Este sistema se adoptó en parte como una respuesta del gobierno al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG +) de la Unión Europea, que concede un trato comercial preferente a Pakistán condicionado a sus avances en materia de derechos humanos y, en particular, a la aplicación de los tratados de derechos humanos. Aunque es difícil evaluar hasta qué punto han sido –o pueden llegar a ser– útiles para mantener la presión en la aplicación de las disposiciones de la Cedaw en la práctica, según un informe de la Comisión de la UE de 2018, estas CAT “proporcionan un foro útil para el debate y la coordinación que no existía antes”.[179]

En lo que respecta al conocimiento de las reformas de género entre las comunidades pertinentes, se han tomado una serie de iniciativas, incluso por parte de organizaciones de la sociedad civil y a menudo con financiación de donantes internacionales, para abordar la arraigada discriminación de género y la subordinación de las mujeres. Las ONG han organizado talleres de formación para las fuerzas del orden con el fin de sensibilizar a los funcionarios acerca de los problemas de la violencia doméstica y las disposiciones de la Cedaw, y en aras de facilitar una mejor interacción entre la policía y las víctimas.[180] Diversas organizaciones imparten talleres para abogados y personal de las fuerzas del orden acerca de la discriminación de género,[181] incluidos talleres con agentes de policía que se enfocan específicamente en la respuesta policial a la violencia contra las mujeres y en la concienciación sobre las cuestiones de género de forma más general.[182] Además, aunque se supone que las mujeres representan solo el 2% de la policía en Pakistán,[183] en 2017 se nombró a la primera jefa de una comisaría de policía exclusivamente masculina en Khyber Pakhtunkhwa (a menudo considerada una de las provincias más

conservadoras, sobre todo desde el punto de vista de la condición de la mujer).[184]

En 2017 se creó en el Punjab la primera corte que se ocupa de forma específica de casos de violencia de género, con procedimientos especiales para evitar los largos trámites y la lentitud de los procedimientos en las cortes civiles y de familia, y con el reconocimiento explícito por parte del presidente del Tribunal Superior de Lahore de que las cortes tradicionales no han impartido justicia a las mujeres.[185] Luego de ello, se planificó la creación de otras cortes especiales en toda la provincia del Punjab dedicadas a juzgar casos de violencia contra las mujeres, que estarían presididas por juezas y fiscales mujeres.[186] Tras el plan piloto de Lahore, en 2019 se anunció que se establecerían más de mil cortes especializadas en todo Pakistán para tratar la violencia contra las mujeres.[187]

Sin embargo, solo una ínfima minoría de los jueces superiores de Pakistán son mujeres, aunque aparentemente representan un tercio de los jueces de las cortes de familia del país,[188] y a pesar de las propuestas anteriores referidas a la introducción de cuotas para el nombramiento de juezas,[189] poco se ha hecho para solucionar este desequilibrio.[190] Hasta el momento de redactar este texto, no había ninguna jueza en la Corte Suprema de Pakistán, y en el Tribunal Superior de Islamabad no se nombró a una jueza hasta diciembre de 2019. En cuanto a la actitud de los tribunales superiores de Pakistán hacia las reformas de género, parece que mientras el Consejo de Ideología Islámica –como se describió antes en relación con su bloqueo de los intentos de reformas de género– se mantiene en una firme oposición,[191] la Corte Federal de la Sharia (creada en virtud de la Constitución con la facultad de determinar si las leyes adoptadas son compatibles con la ley islámica) se ha mostrado favorable a la hora de “abordar la interpretación y aplicación tradicionalmente antiliberal de las leyes musulmanas” en los ámbitos de la vida familiar y la igualdad de género.[192] En dos ocasiones, se presentaron recursos ante la Corte Federal de la Sharia para impugnar la propuesta de nombramiento de mujeres, pero ambos fueron rechazados por la Corte, que ha apoyado el nombramiento de mujeres en la judicatura.[193]

Estas iniciativas para aplicar las reformas de género en la práctica y hacerlas más efectivas, aunque todavía son parciales, sirven para empezar a ir más allá de las reformas legislativas de los libros y abordar algunos de los cambios sociales y culturales más difíciles y necesarios.

Conclusión

Ninguna de las reformas en materia de género y derechos de la mujer que se han logrado en Pakistán se ha producido con facilidad o sin complicaciones. Por el contrario, han sido el resultado de una continua e intensa lucha política y social por parte de grupos de mujeres y otros actores que trabajan para combatir las profundas raíces sociales, culturales y religiosas de la discriminación de género y la subordinación de las mujeres en este país. Sin embargo, a pesar de estos serios obstáculos y de la inercia persistente a nivel gubernamental, se han introducido cambios significativos a nivel legislativo y político en las décadas posteriores a la ratificación de la Cedaw.

Aunque el cambio legal y político ha progresado de forma lenta y gradual, sin dudas la movilización por parte de los grupos de mujeres y las ONG enfocadas en temas de género han desempeñado un papel crucial en el proceso. Los grupos de la sociedad civil han participado de forma continua en los procesos de reforma, desde las primeras fases de presión al gobierno para que ratificara la Cedaw, la colaboración con grupos de mujeres en el cuestionamiento del relato oficial del gobierno en relación con sus acciones en materia de discriminación de género y la presentación de informes alternativos para el Comité de la Cedaw hasta el seguimiento de los procesos de la Cedaw y el EPU y el ejercicio de una lucha y presión constantes para promover el cambio. A esto se suma la participación en actividades en las que se implementan las obligaciones de la Convención de forma directa, como actividades de formación y de asistencia a mujeres para que se registren como votantes y ejerzan su derecho al voto.

La adopción final de la mayoría de las reformas dependió en gran medida de las campañas nacionales de incidencia por los derechos, ayudadas por la presión diplomática y por el papel que cumplen los organismos internacionales de derechos humanos en el fomento de

la responsabilidad y la generación de información. Ninguna de las reformas políticas se introdujo como consecuencia de una campaña única o específica de un solo tema, sino como resultado de las repetidas interacciones entre los defensores nacionales, las instituciones y redes internacionales de derechos humanos y los actores y organismos gubernamentales, que tuvieron lugar durante largos períodos de tiempo. Los asuntos preocupantes fueron planteados de manera repetida por una serie de grupos de incidencia, y muchos fueron escuchados y retomados por los organismos internacionales de derechos humanos a la luz de los compromisos del Estado en materia de estos derechos, a lo que luego se sumó la reacción del gobierno y de otros actores e instituciones nacionales relevantes. El proceso ha sido periódico y continuo, y la presión sobre el Estado se ha mantenido no solo gracias a las intervenciones de los grupos y redes de incidencia nacionales y locales y de los organismos internacionales de derechos humanos, sino también de otros actores externos e internos, como los donantes, los socios comerciales (como la UE mediante su incentivo de Preferencias Generalizadas), [194] y las cortes nacionales, las comisiones nacionales y provinciales de derechos humanos y los medios de comunicación. Esto no quiere decir en absoluto que el progreso haya sido suave o lineal, o que haya habido una progresión invariable y constante hacia resultados más positivos para las mujeres en Pakistán. Por el contrario, los procesos iterativos que se describen aquí han sufrido múltiples contratiempos y decepciones a lo largo del camino, como se desprende del largo y a menudo tortuoso proceso de aprobación de leyes, como la Ley de Delitos de Ácido o la Ley de Prohibición del Matrimonio Infantil. No obstante, el proceso global, considerado a lo largo de varias décadas, ha dado lugar a una serie de logros importantes de gran trascendencia para las mujeres, entre los que se encuentran los ya mencionados.

Del mismo modo, el ejemplo descripto en este capítulo de los grupos de derechos de las mujeres en Pakistán que se movilizan en torno a la Cedaw respalda el argumento de que, al proponer un cambio desde abajo, las formas en que los actores e instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos se comprometen a producir el cambio son más complejas e interactivas que las de los modelos de cambio desde arriba. También pone de manifiesto el

tipo de impugnación y debate que acompaña a las campañas para la reforma de los derechos humanos, incluso entre los activistas y quienes abogan por cambios similares. La movilización en favor de la reforma de los derechos humanos no suele ser un proceso sencillo o consensuado, ni siquiera en los sistemas políticos más democráticos. Suele implicar valores e intereses diferentes y a menudo muy contrastados, no solo entre quienes promueven el cambio y quienes se resisten a él, sino también entre los grupos que se movilizan en favor de la reforma. Incluso cuando las personas que abogan por el cambio –ya sean organizaciones de base, ONG pequeñas o grandes, organizaciones de servicios, grupos religiosos o asociaciones profesionales– comparten un objetivo común, como la reforma de género, pueden diferir mucho en cuanto a la mejor manera de alcanzarlo, e incluso cuando coinciden de manera amplia en la estrategia de invocar los derechos humanos en pos de ese objetivo, pueden diferir en sus opiniones acerca de la influencia o el papel que deben tener el derecho internacional y los procesos internacionales.

Los procesos de movilización y reforma iterativa en Pakistán que utilizan el sistema internacional de derechos humanos y la incidencia nacional ilustran varios aspectos de la dinámica experimentalista esbozada en el capítulo 1 y representada en la figura 1.1. El impulso de la Cedaw y de la legislación internacional de derechos humanos para promover la reforma de género en Pakistán ha provocado una interacción continua entre tres grupos principales de actores: los grupos nacionales de la sociedad civil y sus redes internacionales, apoyados por momentos por un movimiento de mujeres de base cada vez más amplio; las instituciones y los organismos internacionales de derechos humanos, y los actores nacionales gubernamentales e independientes, incluidas las cortes, las comisiones y los defensores del pueblo. Los grupos nacionales de mujeres y las ONG relacionadas con ellas se han movilizado para reivindicar sus derechos, exigir cambios, abogar por reformas, cuestionar las cuentas del gobierno y reunir y presentar información en apoyo de sus reclamos tanto en los foros nacionales como internacionales. Los órganos internacionales de derechos humanos, incluido el EPU, pero en particular el proceso del Comité de la Cedaw, han servido de catalizador para generar información y presentar informes por parte

del gobierno y los actores de la sociedad civil, así como de foro para la interacción con el gobierno. Además, han debatido sobre el significado y la aplicación de las normas y los compromisos de los tratados en los contextos fácticos que se les han presentado, y han entablado una conversación con los grupos nacionales y los funcionarios gubernamentales en ese proceso; han formulado recomendaciones al gobierno para la adopción de nuevas medidas y reformas, y han hecho un seguimiento de las recomendaciones y observaciones formuladas en procesos o ciclos de presentación de informes posteriores. Los funcionarios del gobierno han informado a los organismos internacionales sobre las medidas que han tomado para cumplir con los distintos compromisos adquiridos en virtud del tratado; han participado en mayor o menor medida en el diálogo, y han respondido a algunas de las recomendaciones formuladas. El proceso ha sido continuo: después de cada ciclo de presentación de informes, los grupos de la sociedad civil han tenido que mantener su incidencia y presión para conseguir cualquier reforma concreta, por ejemplo, al hacer un seguimiento de las recomendaciones que surgen del órgano del tratado o del Consejo de Derechos Humanos, interponer litigios, presentar peticiones, realizar campañas en los medios de comunicación y formación, y colaborar con el gobierno en la aplicación del tratado entre los períodos de presentación de informes. Otros agentes y funcionarios nacionales, como los jueces, las comisiones de derechos humanos y la policía, también han reaccionado a esta defensa, en algunos casos resistiendo o ignorándola, pero en otros reformando las prácticas e implementando el cambio. Además, un creciente movimiento de mujeres, como se vio en las marchas de mujeres de Aurat organizadas en marzo de cada año desde 2018, ha contribuido a mantener estos problemas en el primer plano del debate público y a conseguir un apoyo social más amplio para la reforma.

Contrario a algunas de las críticas académicas sobre el funcionamiento de la legislación internacional de derechos humanos que se analizan en el capítulo 1, la aplicación gradual y equívoca de la protección de los derechos enumerados en la Cedaw por parte de Pakistán no sugiere un proceso de imposición externa de prescripciones vinculantes o autorizadas a los actores nacionales. Las cuestiones en las que los grupos de mujeres nacionales decidieron centrarse y que llamaron la atención de diversos

organismos internacionales de derechos humanos no estuvieron determinadas por esas instituciones internacionales, aunque el proceso de redacción y presentación de informes alternativos, y la selección de los temas a los que se da prioridad están condicionados por muchos factores, como los procedimientos y las expectativas burocráticas y el asesoramiento de “expertos”. [195] No obstante, los temas que más se destacaron en la defensa ante el Comité de la Cedaw eran los más relevantes para muchos de los grupos nacionales, y reflejaban las inquietudes y preocupaciones de las personas que trabajan en esos ámbitos, a saber: los obstáculos a la participación electoral y política, los derechos de la familia, las leyes discriminatorias en materia de herencia y pruebas, la violencia contra las mujeres, el acoso sexual y el acceso de las niñas a la educación. Las disposiciones de la Cedaw que invocaron y utilizaron las ONG y los grupos de incidencia “vernáculos” en el escenario nacional –incluidos los compromisos de eliminar la discriminación, suprimir la explotación y garantizar la participación en igualdad de condiciones con los hombres– son generales y abiertas; no se trata de prescripciones rígidas que exijan soluciones específicas desde arriba. El gobierno de Pakistán acordó y ratificó desde un comienzo las propias disposiciones de la Cedaw, y muchas de ellas reflejan de forma concreta y detallada las normas contenidas en otros importantes tratados de derechos humanos también ratificados por el Estado, como el Pidcp y el Pidesc. Ciertamente, estas disposiciones no fueron aplicadas de forma jerárquica por el órgano del tratado encargado de vigilar su cumplimiento. Al igual que otros órganos de tratados de derechos humanos, aunque el Comité de la Cedaw emite interpretaciones de estas disposiciones y de los derechos que expresan, y hace recomendaciones al gobierno basadas en su interpretación, no tiene poder para obligar a su cumplimiento. [196] Por el contrario, depende de la eficacia del diálogo y de la capacidad de persuasión de los resultados, en la medida en que estos resultados sean útiles para los actores nacionales en términos de movilización e incidencia, y a veces también para los actores externos, los donantes o los socios comerciales que estén interesados en el historial de derechos humanos de Pakistán.

De hecho, según una reconocida activista, los pronunciamientos del Comité de la Cedaw han tenido en sí mismos poco efecto sobre el

gobierno de Pakistán, que en general los ha ignorado y solo ha reaccionado en el momento en que se debía presentar un informe al órgano del tratado.[197] Sin embargo, está claro que el uso de las recomendaciones del Comité en la defensa de los grupos nacionales, incluso en las campañas en los medios de comunicación, en los litigios, en la presión parlamentaria y en la formación –y a veces en combinación con la presión externa de socios comerciales como la UE y otros–, ha contribuido a lograr una serie de reformas legislativas y políticas importantes a lo largo del tiempo. Aparte de la serie de promulgaciones legislativas clave sobre temas como la violencia, el acoso, los crímenes con ácido y las prácticas contra las mujeres, se facultó y dotó de recursos a organismos provinciales y nacionales, como la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, para promover un cambio más efectivo. Y el proceso de descentralización constitucional en Pakistán, que en un principio fue motivo de preocupación para los defensores de la reforma de género –que temían que el traspaso de responsabilidades a las provincias diera lugar a retrocesos o a la inacción en el ámbito de los derechos de la mujer–, originó algunas reformas importantes en el ámbito provincial, sobre todo en el Punjab y también en Islamabad, lo que no quita que sigan existiendo otros problemas.

Aun así, una característica notable de los procesos de reforma de género en Pakistán hasta la fecha fue el papel destacado de las ONG, que suelen ser organizaciones urbanas y profesionales. A pesar de la amplia movilización en momentos concretos de las mujeres de todo el país y en relación con cuestiones específicas – como en la época del régimen de Zia con la aprobación de las Ordenanzas Hudood–, no ha habido un movimiento social más amplio o sostenido que apoye el activismo jurídico y político en favor de la reforma de género, además de que prácticamente no se conocían los derechos humanos internacionales, salvo entre los defensores de la élite. Sin embargo, en los últimos tiempos, han surgido signos de esperanza con la aparición de una energía de base más extendida y una movilización social detrás de las cuestiones de justicia de género que probablemente sean necesarias para apuntalar las principales reformas de los derechos humanos y, en particular, galvanizar y apoyar un cambio sociocultural significativo. En marzo de 2018, 2019 y 2020, tuvo lugar la marcha de mujeres Aurat en muchas partes de Pakistán, tanto en ciudades

como en zonas rurales. Al parecer, la escala y el tamaño de estas marchas tomaron por sorpresa tanto a los partidarios como a los opositores.[198] Las marchas han contado con un amplio abanico de participantes –mujeres de clase trabajadora y mujeres de un amplio sector de la sociedad; mujeres de los antiguos movimientos feministas establecidos y mujeres mucho más jóvenes– que se han manifestado por una gran diversidad de cuestiones, desde un cese de la violencia de género hasta la exigencia de asistencia sanitaria y mejores condiciones laborales.[199] Como era de esperarse, la reacción masculina y conservadora en cada caso fue feroz e inmediata: amenazas de muerte, amenazas de violación, apedreamientos por parte de manifestantes contrarios y acoso en las redes sociales a muchas de las mujeres que participaron en las marchas, así como protestas y condenas de las marchas por parte de políticos reconocidos, clérigos y otros críticos conservadores.[200] Sin embargo, lejos de dejarse disuadir por la violenta reacción, un número aún mayor de mujeres se movilizó en Pakistán y llenó de energía el movimiento; muchas de ellas han expresado su determinación de continuar desafiando a una sociedad altamente patriarcal.[201] Si bien las marchas han generado una reacción violenta, su tamaño, escala e inclusividad parecen dar cuenta del comienzo de un cambio cultural, en particular uno que involucra a la generación más joven, que representa un apoyo crucial para el trabajo en curso de los grupos de la sociedad civil que promueven en la práctica la justicia de género y los derechos humanos de las mujeres en Pakistán.[202]

■

[1] Disponible en <www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf> .

[2] Disponible en <giwps.georgetown.edu/index-rankings> .

[3] Véase N. Brohi, *Women, Violence and Jirgas: Consensus and Impunity in Pakistan* (2016).

[4] R. Saigol, *Feminism and the Women's Movement in Pakistan: Actors, Debates and Strategies* (2016).

[5] Para un relato útil de la campaña larga, véase Ali, “From Ratification to Implementation: ‘Domesticating’ the Cedaw In State, Government and Society. A Case Study of Pakistan”, en A. Hellum (ed.), *Women’s Human Rights: Cedaw International, Regional and National Law* (2013), p. 430.

[6] Pakistán ratificó los dos pactos de la ONU, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en 2008 y 2010 respectivamente.

[7] C. Kennedy, “Islamization in Pakistan: Implementation of the Hudood Ordinances”, *Asian Survey*, 28 (1988), p. 307. Para una descripción de algunas de las consecuencias de este período de islamización para las mujeres en Pakistán y su “legado perjudicial”, véase F. Shaheed, “Contested Identities: Gendered Politics, Gendered Religion in Pakistan”, *Third World Quarterly*, 31 (2010), p. 851.

[8] Aunque algunos aspectos de las ordenanzas Hudood se reformaron en 2006, muchas de las disposiciones fundamentales siguen en vigor: Lau, “Twenty Five Years of Hudood Ordinances: A Review”, *Washington and Lee Law Review*, 64 (2007), p. 1291; y M. A. Rathore, *Women’s Rights in Pakistan: The Zina Ordinance and the Need for Reform* (2015), disponible en <scholarworks.umass.edu/cppa_capstones/38>.

[9] Para una descripción de la campaña para la ratificación de la Cedaw y su impacto desde entonces, véanse S. Ali, *Modern Challenges to Islamic Law* (2016), cap. 5, y A. Weiss, *Interpreting Islam, Modernity and Women’s Rights in Pakistan* (2014), cap. 2.

[10] F. Shaheed, “Contested Identities”, cit., p. 861.

[11] Véase <apwepakistan.com>.

[12] Véase A. Weiss, *Interpreting Islam* (2014), cap. 2, pp. 22-24. Para el Convenio de 1953, véase <treaties.un.org/doc/Treaties/1954/07/19540707%2000-2040%20AM/Ch_XVI_1p.pdf>.

[13] Para una historia del Foro de Acción de las Mujeres, véase A. Khan, *The Women’s Movement in Pakistan: Activism, Islam and*

Democracy (2018).

[14] Véase <www.wluml.org/contact/wrrc/content/womens-action-forum-waf>.

[15] S. Rouse, Women's Movement in Pakistan: State, Class, Gender (1998), disponible en <www.wluml.org/sites/wluml.org/files/import/english/pubs/pdf/dossier3/D3-06-Pakistan.pdf>.

[16] Véase "Pakistan-Women: Activists Pressurise Government to Ratify Cedaw", IPS News, 21 de junio de 1995, disponible en <www.ipsnews.net>.

[17] Para una comparación crítica del Foro de Acción de las Mujeres y la Sindhiani Tehrik, véase S. S. Ali, "Elitist View of Women's Struggle in Pakistan", Economic and Political Weekly, 23(20) (1988), p. 1034.

[18] Para algunos relatos generales, véanse A. Jafar, Women's NGOs in Pakistan (2011); R. Saigol, Feminism and the Women's Movement in Pakistan (2016); Imran y Munir, "Defying Marginalization: Emergence of Women's Organizations and the Resistance Movement in Pakistan: A Historical Overview", Journal of International Women's Studies, 19 (2018), p. 132; y F. Shaheed y K. Mumtaz, Women of Pakistan: Two Steps Forward, One Step Back? (1987).

[19] Véase <www.af.org.pk/about.php>.

[20] Véase <shirkatgah.org>.

[21] Véase Imran y Munir, "Defying Marginalization", cit., pp. 146-152.

[22] R. Saigol, Feminism and the Women's Movement in Pakistan (2016), p. 38.

[23] Samaa, At UN, Pakistan Says Gender Equality Among Top Priorities, 15 de febrero de 2017, disponible en <www.samaa.tv>.

[24] F. Shaheed, "Pakistan's Women's Movement: Protests, Programmes, and Revitalization", en A. Basu (ed.), Women's

Movements in the Global Era: The Power of Local Feminisms (2017), p. 89.

[25] Para un relato reciente, véase Merry y Levitt, “The Vernacularization of Women’s Rights”, en S. Hopgood, J. Snyder, y L. Vinjamuri (eds.), *Human Rights Futures* (2017), p. 213.

[26] Íd.

[27] Véase, por ejemplo, Hashim, “Reconciling Islam and Feminism”, *Gender and Development*, 7 (1999), p. 7; A. Grami, “Islamic Feminism: A New Feminist Movement or a Strategy by Women for Acquiring Rights?”, *Contemporary Arab Affairs*, 6 (2013), p. 102. Para una revisión de algunos de los trabajos fundacionales acerca de la noción de feminismo islámico, véase R. Rhouni, *Secular and Islamic Feminist Critiques in the Work of Fatima Merniss* (2009).

[28] Véase < www.wluml.org/node/5408 > .

[29] Véase < www.sistersinislam.org.my/BM > .

[30] Véase < www.musawah.org > .

[31] Véase < sistersinislam.org/article/in-search-of-common-ground-reconciling-islam-and-human-rights > .

[32] Véase, por ejemplo, “Musawah Knowledge Building Brief nº 4”, *Cedaw and Muslim Family Laws*, disponible en < www.musawah.org/resources/knowledge-building-brief-4-cedaw-and-muslim-family-laws-en > .

[33] Véase Mir-Hosseini, “Women in Search of Common Ground: Between Islamic and International Human Rights Law”, en A. M. Emon, M. S. Ellis y B. Glahn (eds.), *Islamic Law and International Human Rights Law: Searching for Common Ground* (2012), p. 291.

[34] *Cedaw and Family Laws: In Search of Common Ground* (2011), disponible en < www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/wps_cedawandmuslimfamilylaws_march2011.pdf > .

[35] S. S. Ali, *Modern Challenges to Islamic Law* (2016), p. 187.

Ella da el siguiente ejemplo: “La ley islámica concede a las mujeres derechos de herencia, pero las articulaciones culturales los incumplen al negar a las hijas el derecho a heredar tierras; la preferencia por los hijos varones sigue siendo una norma cultural, pero no tiene apoyo en el Islam, ya que el propio profeta Mahoma no tuvo descendencia masculina que le sobreviviera y su preferencia explícita por su hija Fátima fue excepcional; las mujeres adultas tienen derecho a casarse por su propia elección, pero las normas sociales esperan que las mujeres se sometan al cónyuge elegido por la familia”.

[36] A. Weiss, *Interpreting Islam* (2015), cap. 4, pp. 77-78, y R. Saigol, *Feminism and the Women’s Movement in Pakistan* (2016).

[37] Íd.

[38] R. Saigol, *Feminism and the Women’s Movement in Pakistan* (2016), pp. 15-16.

[39] L. Z. Khan, “Women’s Activism and Politics in Pakistan”, *IWCA Letters - South Asia* (2001), disponible en <www.icwa.org/wp-content/uploads/2015/09/LZK-2.pdf>.

[40] Íd.

[41] Íd.

[42] A. Jafar, “Engaging Fundamentalism: The Case of Women’s NGOs in Pakistan”, *Social Problems* (2007), p. 271.

[43] F. Shaheed, “Contested Identities”, cit., p. 865.

[44] Íd.

[45] A. S. Zia, “The Reinvention of Feminism in Pakistan”, *Feminist Review* (2009), p. 29. Para un escepticismo similar sobre el fenómeno del feminismo islámico, véase A. Grami, “Islamic Feminism”, cit.

[46] A. S. Zia, “The Reinvention of Feminism in Pakistan”, cit., p. 43.

[47] Íd.

[48] S. Mahmood, *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject* (2004).

[49] A. S. Zia, “The Reinvention of Feminism in Pakistan”, cit., p. 44.

[50] Véase el debate con Lala Rukh y Afiya Zia en Saigol, R. Saigol, *Feminism and the Women’s Movement in Pakistan* (2016), p. 38.

[51] I. Jad, “The NGOisation of Arab Women’s Movements”, *IDS Bulletin*, 35 (2004), p. 34.

[52] Para un ejemplo en otra jurisdicción de esta tensión entre la defensa en nombre de las mujeres de clase media y educadas, por un lado, y los grupos minoritarios marginados –en este caso las mujeres dalit en India–, véase S. Atrey, “Women’s Human Rights from Progress to Transformation: An Intersectional Response to Martha Nussbaum”, *Human Rights Quarterly*, 40 (2018), p. 859.

[53] Critelli y Willett, “Struggle and Hope: Challenging Gender Violence in Pakistan”, *Critical Sociology*, 39 (2012), p. 201.

[54] F. Shaheed, “Pakistan’s Women’s Movement: Protests, Programmes and Revitalization”, en A. Basu (ed.), *Women’s Movements in the Global Era: The Power of Local Feminisms* (2017), cap. 3, p. 89.

[55] Acerca del crecimiento y la popularidad de los movimientos conservadores, basados en la piedad, que desafían las nociones liberales de igualdad de género, y que estimulan a las mujeres a ser sumisas a la autoridad masculina, véase Su, “The Rising Voices of Women in Pakistan”, *National Geographic*, 2 de febrero de 2019. Y acerca de la difusión del movimiento Al-Huda, un movimiento religioso conservador de clase media dirigido por una mujer, véase F. Mushtaq, “A Controversial Role Model for Pakistani Women”, *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, 4 (2010), disponible en <journals.openedition.org/samaj/3030>.

[56] Véase Noreen y Musarrat, “Protection of Women’s Rights

through Legal Reform in Pakistan”, Journal of Public Administration and Governance, 3 (2013), p. 119, que se refieren a la década de inestabilidad política en Pakistán desde finales de los ochenta hasta finales de los noventa.

[57] S. S. Ali, Modern Challenges to Islamic Law (2016), p. 194.

[58] Cedaw/C/PAK/1-3, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el art. 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Informe inicial e informes periódicos segundo y tercero combinados de los Estados Partes - Pakistán, 3 de agosto de 2005, punto 23 en 11.

[59] Comisión Democrática para el Desarrollo Humano y Comisión Nacional de Justicia y Paz (Pakistán), Discrimination Lingers On: A Report on the Compliance of Cedaw in Pakistan, 6 (2007).

[60] Cedaw/C/PAK/1-3, Examen de los informes... (2007), pp. 18-19, 23.

[61] *Ibíd.*, p. 19.

[62] El informe incluía un ejemplo de utilización del sistema judicial para eliminar el “sistema de cuotas fijas” para la admisión de mujeres en la Facultad de Medicina, creando en su lugar un proceso de admisión basado en los méritos. Cedaw/C/PAK/1-3, Examen de los informes... (2007), p. 22.

[63] Cedaw/C/PAK/1-3, Examen de los informes... (2007), pp. 21-22.

[64] Véase Discrimination Lingers On, 6 (2007). También Dominicos por la Justicia y la Paz, Shadow Report Presented to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Cedaw) at the United Nations in New York, 15 de junio de 2007, disponible en <un.op.org/en/node/2790>.

[65] Véase la nota 20. El informe paralelo de Shirkat Gah para la Cedaw se tituló Talibanisation & Poor Governance: Undermining Cedaw in Pakistan (2007).

[66] Discrimination Lingers On, 6 (2007), p. 2.

[67] Íd.

[68] Dominicos por la Justicia y la Paz, Shadow Report... (15 de junio de 2007).

[69] Íd.

[70] Shirkat Gah, Talibanisation & Poor Governance (2007), pp. 8, 11-12.

[71] Ibíd., pp. 7-8.

[72] El informe pedía al Comité que presionara al gobierno en asuntos como la retirada de Pakistán de la declaración general, la ratificación del Protocolo Facultativo, la incorporación de la definición de discriminación de la Cedaw en la legislación o las políticas nacionales, la promoción de la “apropiación intersectorial e interministerial” y la creación de un entorno propicio para aplicar las disposiciones de la Cedaw, y la institucionalización de la asociación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para supervisar el impacto de los programas y las políticas para hacer efectiva la Cedaw: Shirkat Gah, Talibanisation & Poor Governance (2007), p. 2.

[73] El informe alentaba al gobierno a convertir la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (NCSW, por sus siglas en inglés) en una comisión estatutaria permanente, para así aumentar su autonomía y otorgarle un mayor poder de control sobre el cumplimiento de las leyes y las políticas, lo cual permitiría el acceso directo de la NCSW a los niveles más altos de la toma de decisiones, y obligaría al gobierno a responder a las recomendaciones de la NCSW en un plazo determinado: Shirkat Gah, Talibanisation & Poor Governance (2007), p. 3. Además, el informe argumentaba (en el punto 10) que el gobierno había engañado a la comisión en cuanto a la influencia y el papel del NCSW en su informe.

[74] En cuanto a la educación, entre las preguntas planteadas por el informe de Shirkat Gah estaba si se habían adoptado medidas para

garantizar la seguridad del personal femenino y las estudiantes, la sustitución de los materiales educativos que promueven los estereotipos femeninos, las ideas religiosas erróneas y la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para crear libros de texto positivos para las mujeres, mecanismos para seguir a los estudiantes a lo largo del ciclo de primaria (“identificar las razones de la no matriculación y la deserción”) y promover la retención de los estudiantes, para mejorar la calidad de la educación y garantizar, a nivel de distrito, las oportunidades educativas para las mujeres en cada pueblo: Shirkat Gah, Talibanisation & Poor Governance (2007), p. 3.

[75] En cuanto a la gobernanza, entre las preguntas planteadas en el informe estaban las medidas que había tomado el gobierno para garantizar un registro adecuado de nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones, para recopilar datos desglosados por género en todos los estratos socioeconómicos, para cambiar las definiciones operativas de “trabajo” y “productividad económica” de modo que reflejen con precisión las contribuciones económicas de las mujeres tanto en el sector informal como en el formal, inscribir a las mujeres en el censo electoral y registrar datos desglosados por género sobre la participación política, educar a la población sobre los derechos de la mujer, formar a las ONG, a las fuerzas del orden y al Poder Judicial en cuestiones sensibles a la mujer, y formar a los encargados de administrar las leyes familiares musulmanas. Shirkat Gah, Talibanisation & Poor Governance (2007), p. 3.

[76] *Ibíd.*, p. 11.

[77] *Ibíd.*, p. 10.

[78] *Ibíd.*, p. 12.

[79] *Ibíd.*, p. 18.

[80] *Ibíd.*, p. 5.

[81] Observaciones Finales del Comité de la Cedaw: Pakistán, Cedaw/C/PAK/CO/3, 11 de junio de 2007.

[82] Cuarto informe periódico de Pakistán al Comité de la Cedaw, Cedaw/C/PAK/4, 24 de septiembre de 2011, p. 10.

[83] *Ibíd.*, p. 5.

[84] *Ibíd.*, p. 26.

[85] *Ibíd.*, pp. 26-28.

[86] Aurat Foundation, Pakistan NGO Alternative Report on Cedaw (2012).

[87] Shirkat Gah, Obstructing Progress: Growing Talibanisation and Poor Governance in Pakistan (2012).

[88] Red de Solidaridad Dalit de Pakistán, Scheduled Caste Women in Pakistan: Denied a Life in Dignity and Respect-Alternative Report to the Cedaw committee submitted in collaboration with the International Dalit Solidarity Network (2013).

[89] La Alianza Internacional de la Discapacidad, Human Rights Watch, Equality Now, el Centro de Derechos Reproductivos y la Iniciativa Global para Acabar con el Castigo Corporal de los Niños presentaron informes paralelos, que están disponibles con el resto de la documentación en el sitio web de la Oacdh, <tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx> .

[90] Aurat Foundation, Second Shadow Report.

[91] *Ibíd.*, p. 2.

[92] *Ibíd.*, pp. 2-3.

[93] *Ibíd.*, p. 1.

[94] El informe del gobierno había enfatizado en las decisiones de las cortes que habían fallado a favor de las mujeres y de la igualdad de género como un sustituto adecuado de una definición constitucional o estatutaria, algo que Aurat impugnó de manera enérgica. Informe de Aurat Foundation, Pakistan NGO Alternative Report on Cedaw (2012), p. 9.

[95] El informe alternativo rebatió las afirmaciones del Partido Republicano de que la participación política de las mujeres había mejorado de manera significativa. Aunque se eligió un mayor número de mujeres para ocupar cargos públicos, el informe habla de la continua escasez de poder de decisión de las mujeres. Además, las mujeres seguían estando predominantemente ausentes del Poder Judicial.

[96] Aurat Foundation, Pakistan NGO Alternative Report on Cedaw (2012), p. 11.

[97] *Ibíd.*, p. 12.

[98] *Ibíd.*, p. 1.

[99] Observaciones Finales del Comité, Cedaw/C/PAK/CO/4, 1º de marzo de 2013.

[100] Quinto informe periódico presentado por Pakistán de conformidad con el art. 18 de la Convención, Cedaw/C/PAK/5, 9 de octubre de 2018.

[101] Véase Collister, “Rituals and Implementation in the Universal Periodic Review and the UN Treaty Bodies”, en H. Charlesworth y E. Larking (eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (2015). Véase también Carraro, “Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations’ Universal Periodic Review and Treaty Bodies”, *International Studies Quarterly* (2019), p. 1.

[102] Acerca del papel de la sociedad civil en el proceso del EPU, véase Schokman y Lynch, “Effective NGO Engagement with the Universal Periodic Review”, en Charlesworth y Larking, *Human Rights and the Universal Periodic Review* (2015), p. 126.

[103] Para el debate sobre la relación entre la supervisión de los órganos de tratados y el EPU, y el riesgo de tensiones y sinergias, véase Schokman y Lynch, “Effective NGO Engagement” (2015), pp. 135-138, también Collister, “Rituals and Implementation” (2015), y Carraro, “Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations’ Universal Periodic Review and

Treaty Bodies”, *International Studies Quarterly* (2019), p. 1.

[104] Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Pakistán, A/HRC/22/12, 26 de diciembre de 2012.

[105] Las presentaciones de la sociedad civil, así como un resumen de los puntos principales, están disponibles en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRPakistanStakeholderInfoS14.aspx> .

[106] La lista de todas las recomendaciones y las respuestas del gobierno están disponibles en línea en <www.upr-info.org> .

[107] H. Charlesworth y E. Larking (eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (2015).

[108] Entre una literatura creciente, véase E. Posner, *The Twilight of Human Rights* (2014), en particular caps. 2 y 4, y Simmons y Creamer, “Do Self-Reporting Regimes Matter? Evidence from the Convention against Torture”, *Faculty Scholarship at Penn Law* (2019), p. 2057.

[109] Sobre los derechos de las mujeres en particular, véase Simmons y Creamer, “The Dynamic Impact of Periodic Review on Women’s Rights”, *Law and Contemporary Problems*, 81 (2018), p. 31, y S. Zwingel, *How Do International Women’s Rights become Effective Domestic Norms? An Analysis of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* (2005), tesis de doctorado, Ruhr-Universität Bochum, Bochum.

[110] Correspondencia con Hina Jilani, abogada de la Corte Suprema de Pakistán y activista de derechos humanos desde hace mucho tiempo, mayo de 2018.

[111] Disponible en <qau.edu.pk/pdfs/ha.pdf> .

[112] Para el análisis de la legislación, véase Khan y Ahmed, “The Protection against Harassment of Women at the Workplace Act 2010: A Legislative Review”, *Lums Law Journal*, 3 (2016).

[113] Véase A. Jafar, *Women’s NGOs in Pakistan* (2011), p. 102.

[114] Comisión Nacional sobre la Condición de la Mujer, Gobierno de Pakistán, Impact Assessment Report: Public-Private Partnership to End “Honour Crimes” in Pakistan Through the Implementation of Criminal Law (Amendment) Act 2004 (2010), p. 20.

[115] Íd.

[116] Véase <pcsw.punjab.gov.pk/prevention_of_anti_women_practices>. Para una evaluación crítica del grado de aplicación de esta ley en algunas partes de Pakistán, véase S. Zaman, Forced Marriages and Inheritance Deprivation (2014), disponible en <www.af.org.pk/pub_files/1416847483.pdf>.

[117] Disponible en <bolobhi.org/wp-content/uploads/2012/02/Prevention-of-Anti-Women-Practices-Criminal-Law-Amendment-Act-2008.pdf>.

[118] Véase Pianta, “The Life of Slavery of Pakistani Women Who Are Forced to ‘Marry’ the Quran”, La Stampa, 30 de julio de 2013.

[119] Para una revisión crítica de esta ley y la necesidad de medidas preventivas y de protección a más largo plazo, véase Von Werlhof, “Scarred for Life: The Impact of the Acid Control and Acid Crime Prevention Act Of 2010 on Addressing Violence Against Women in Pakistan”, International Review of Law, 3 (2014), pp. 1 y 3.

[120] Para el texto de la legislación, véase <www.af.org.pk/Important%20Courts%20judgement/Women%20protection%20against%20domestic%20violence%20bil%2013pages.pdf>.

[121] Wasim, “Domestic Violence No More a Private Affair”, Dawn, 21 de febrero de 2012, disponible en <www.dawn.com/news/697039>. Las entrevistas con las principales ONG de mujeres, como la Fundación Aurat, la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y con activistas, también confirmaron que la presión de las ONG desempeñó un papel importante en la aprobación de este proyecto de ley.

[122] Íd.

[123] Para una valoración y crítica de esta medida y las demás reformas legislativas, véase A. S. Zia, Fundación Aurat, “Legislative Initiatives on Women in Pakistan-Need for Self-Critique and Reassessment”, *Legislative Watch*, 43 (2014), pp. 1-2, disponible en < www.af.org.pk/news/1402998220.pdf > .

[124] Para un análisis de la desconcentración y sus consecuencias, véanse *Devolution in Pakistan: Overview of the ADB/DfID/World Bank Study* (2004), disponible en < fdsindh.gov.pk/site/userfiles/DevolutioninPakistanJuly04-ADB.pdf > , y Hasanán, Khwaja y Qadir, “Local Government Reforms in Pakistan: Context, Content and Causes”, en D. Mookherjee y P. Bardhan (eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective* (2006).

[125] Rukhsana Shah, en “Pakistan’s Growing Gender Gap”, *Dawn*, 24 de agosto de 2015, enumera varias iniciativas importantes que el Ministerio de Desarrollo de la Mujer había tomado en el ámbito de los derechos de la mujer y el género, y advierte que “las provincias no parecen tener la capacidad ni la voluntad política de desarrollar una narrativa alternativa al oscurantismo rampante que brota en todo el país”, disponible en < www.dawn.com/news/1202397 > .

[126] Véase Shirkat Gah, *Talibanisation & Poor Governance* (2007), pp. 2-3, 14.

[127] *Historic Gain for Women in Pakistan as Women’s Commission Gains Autonomous Status*, 7 de febrero de 2012, disponible en < www.unwomen.org > .

[128] Entrevista con Parveen Qadir Agha, Behbud, y directora del Campus Femenino de la Universidad Islámica Internacional, abril de 2018. Véase *Observaciones Finales del Comité de la Cedaw sobre el cuarto informe periódico de Pakistán* (2013), Cedaw/C/PAK/CO/4.

[129] B. Jatoui, “The Punjab Protection of Women Against Violence Act 2016: A Critique”, *Legislative Watch*, 15 (2016), disponible en < www.af.org.pk/news/1486547583.pdf > .

[130] Para un análisis de la nueva legislación junto con una serie de otras reformas institucionales e incentivos sociales introducidos en el Punjab para abordar la violencia contra las mujeres de forma proactiva, véase Tanwir y otros, “Not Accepting Abuse as the Norm: Local Forms of Institutional Reform to Improve Reporting on Domestic Violence in Punjab”, *Journal of International Women’s Studies*, 20 (2019), p. 129.

[131] S. U. Rehman, “More Centres of Violence Against Women to be set up: CM”, *Business Recorder* (2017), disponible en <www.brecorder.com>.

[132] Véase <pcsw.punjab.gov.pk/intro>. Para la legislación por la que se crea la Comisión, véase <punjablaws.gov.pk/laws/2555.html>.

[133] Khan, “Global Gender Gap Report and Pakistan”, *The Daily Times*, Pakistán, 7 de noviembre de 2017, disponible en <dailytimes.com.pk>.

[134] Véase Malik, “Punjab set to unveil women development policy”, *Dawn*, 7 de marzo de 2018, disponible en <www.dawn.com>.

[135] “Members of Sindh Commission on Status of Women appointed”, *Pakistan Point* (2017), disponible en <www.pakistanpoint.com>. Un importante periódico de Pakistán describió a Sindh como una de las peores en la práctica para las mujeres: “Sindh the worst province for gender equality: PHRO chief”, *Daily Times* (2018), disponible en <dailytimes.com.pk>.

[136] Disponible en <www.pas.gov.pk/index.php/acts/details/en/19/215>.

[137] Véase <pabalochistan.gov.pk/pab/pab/tables/alldocuments/actdocx/2018-2010-23%2011:09:05act-no-5-women-status.pdf>.

[138] “KP gets first anti-harassment ombudsperson”, *Dawn*, 3 de enero de 2019, disponible en <www.dawn.com/news/1455134>.

[139] Véase la Ley de Eliminación de la Costumbre del Ghag 2013,

Khyber Pakhtunkhwa, disponible en < www.af.org.pk/Acts_Fed_Provincial/KP_Bill%20Acts_since%202002/KP%202013/Elimination%20of%20Custom%20of%20Ghag%20Act,%202013.pdf > .

[140] “Pakistani parliamentarian again oppose the Child Marriage Prohibition Bill”, Gulf News, 1º de mayo de 2019. Para el debate de 2017, véase “Senate body okays Child Marriage Bill 2017”, Pakistan Gender News (2017), disponible en < www.pakistangendernews.org > .

[141] “Legal flaws hamper efforts to control acid and burn crimes”, Dawn, 5 de agosto de 2019, disponible en < www.dawn.com/news/1498114 > .

[142] “Consultation on ‘Khyber Pakhtunkhwa Comprehensive Acid and Burn Crime Bill 2019’”, disponible en < news.pakngos.com.pk/consultation-on-khyber-pakhtunkhwa-comprehensive-acid-and-burn-crime-bill-2019 > .

[143] “Pakistan: Cases of acid attacks on women drop by half”, Gulf News, 4 de agosto de 2019, disponible en < gulfnews.com > .

[144] Fundación Aurat, Legislative Quotas for Women: A Global and South Asian Overview of Types and Numbers (2012), pp. 31-32.

[145] Fundación Aurat, Pakistan NGO Alternative Report on Cedaw, 2 (2012), p. 11. Para analizar la importancia de la Bancada Parlamentaria de Mujeres para el empoderamiento y la eficacia de las mujeres en la vida política, véase Naqvi y Syed, “Critical Mass: Protection Women’s Rights”, Dawn, 1º de junio de 2015, disponible en < www.dawn.com/news/1184939 > .

[146] Fundación Aurat, Legislative Quotas (2012), p. 9.

[147] Véase A. Jafar, Women’s NGOs in Pakistan (2011), pp. 80-85.

[148] Para el debate, véase A. S. Zia, Legislative Initiatives on Women in Pakistan-Need for Self-Critique and Reassessment, Legislative Watch, 43 (2014), p. 1, disponible en < www.af.org.pk/

[news/1402998220.pdf](#)>.

[149] Fundación Aurat, Latent Transformation (2011), p. 23, disponible en <[www.af.org.pk/pub_files/1366350926.pdf](#)>.

[150] Naqvi y Syed, “Critical Mass”, 1º de junio de 2015.

[151] Información proporcionada por Parveen Qhadir Agha, vicepresidenta de la ONG Behbud (<[Behbud.org](#)>) y exsecretaria federal del Ministerio de Desarrollo de la Mujer y Bienestar Social, febrero de 2018. Para una valoración crítica del trabajo de la Comisión Electoral en relación con la participación de las mujeres, véase Democracy Reporting International y Aurat Foundation, “Women’s Participation in the Upcoming 2013 Elections: Pakistan’s International Commitments under Cedaw”, Briefing Paper 37 (2013).

[152] Disponible en <[www.na.gov.pk/uploads/documents/1506961151_781.pdf](#)>.

[153] Acerca de la comunidad Khawaja Sarra, véase Fundación Aurat, Alternative Report on Cedaw-2005-2009 (2012), pp. 80-81.

[154] Véase la Recomendación General n.º 27 del Comité de la Cedaw sobre las mujeres de edad y sus derechos, Cedaw/C/2010/47/GC.1, 19 de octubre de 2010, párr. 13; y Recomendación General n.º 35 del Comité de la Cedaw sobre la violencia de género contra las mujeres, actualización de la Recomendación n.º 19, Cedaw/C/GC/35, 14 de julio de 2017, párr. 12. Véase también Holtmaat y Post, “Enhancing LGBTI Rights by Changing the Interpretation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women?”, Nordic Journal of Human Rights, 33 (2016), p. 319.

[155] Véase J. A. Redding, “The Pakistan Transgender Persons (Protection of Rights) Act of 2018 and Its Impact on the Law of Gender in Pakistan”, disponible en <[papers.ssrn.com](#)>.

[156] “NA passes bill seeking protection of transgender persons”, Daily Times, 9 de mayo de 2018, disponible en <[dailytimes.com.pk](#)>.

[157] Véanse <www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf> y <giwps.georgetown.edu/index-rankings>.

[158] Véanse, por ejemplo, S. Zaman, *Forced Marriages and Inheritance Deprivation: A Research Study Exploring Substantive Structural Gaps in the Implementation of the Prevention of Anti-Women Practices (Criminal Law Amendment) Act 2011* (2014); R. Butt, *Lacunae in Pro-Women Legislation in Pakistan* (2013); y Yusuf, “Broken promises: Why women and girls are denied rights”, *Dawn*, 24 de septiembre de 2016.

[159] Véase S. Bhattacharya, “Status of Women in Pakistan”, *Journal of the Research Society of Pakistan*, 51 (2014).

[160] Véase, por ejemplo, B. Jatoi, “The Punjab Protection”, cit.

[161] Para un análisis de las dificultades de las mujeres para acceder al sistema judicial y las reformas que son necesarias, véase S. Shaheen y K. Ali, *The Justice Prelude: A Socio-legal Perspective on Women’s Access to Justice* (2017).

[162] F. Shaheed, “Contested Identities”, cit., p. 863. Véase también A. Weiss, *Moving Forward with the Legal Empowerment of Women in Pakistan* (2012), disponible en <www.usip.org/publications/2012/05/moving-forward-legal-empowerment-women-pakistan>.

[163] Esta reforma fue adoptada por la Asamblea Nacional en la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos de 2017. Para las críticas, véase Brohi, *Women, Violence and Jirgas* (2016). También Khan, “Pakistan’s Jirgas: Buying Peace at the Expense of Women’s Rights?”, *Open Democracy*, 30 de junio de 2017, disponible en <www.opendemocracy.net>, y “Pakistan is Mainstreaming Misogynist Tribal Justice”, *The Economist Magazine*, 13 de octubre de 2017.

[164] “Women Defy Local Traditions in Pakistan’s Swat Valley”, *DW*, 29 de abril de 2017, disponible en <www.dw.com>.

[165] “Functioning of Jirgas violative of Constitution, observes SC”, *The News*, 1º de agosto de 2019, disponible en

< www.thenews.com.pk > .

[166] “SC Declares Jirgas/Panchayats illegal”, Pakistan Today, 16 de enero de 2019, disponible en < www.pakistantoday.com.pk > .

[167] Quinto informe periódico que el Pakistán debía presentar en 2017 en virtud del art. 18 de la Convención, Cedaw/C/PAK/5, 23 de octubre de 2018, párr. 32.

[168] Íd.

[169] Kazmi, “Gender equality situation worst in Pakistan: WEF Report”, Pakistan Tribune, diciembre de 2018, informa que el presidente de Pakistán, Arif Alvi, lamentó la baja clasificación y publicó en redes sociales lo siguiente: “Pakistán se encuentra entre los peores resultados en materia de igualdad de género. Ocupamos el puesto 148 de 149 países. Esto es alarmante. Insto al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial a que tomen nota”. Véase < tribune.com.pk/story/1870520/1-gender-equality-situation-worst-pakistan-wef-report > .

[170] “Pakistan Council orders revenge rape of 16-year-old girl”, Reuters, 27 de julio de 2017.

[171] Algunos ejemplos son el asesinato de Samia Sarwar en el despacho de su abogado en 1999, que se convirtió en el tema de un documental de la BBC titulado Licence to Kill (2000), o el asesinato de una estrella de las redes sociales a manos de su hermano, “Qandeel Baloch: Social media celebrity killed by brother”, BBC News, 16 de julio de 2016, o el asesinato de una chica de 15 años y un chico de 18 de parte de sus padres: “Teenage couple electrocuted in Pakistan in Honor Killing”, Reuters, 11 de septiembre de 2017.

[172] Se trata de la Ley Penal (Enmienda) (Delitos en nombre o pretexto del honor) de 2016. Véase < www.na.gov.pk/uploads/documents/1475762285_283.pdf > .

[173] Véase Zakaria, “It Will Take more than Laws to End Honor Killings in Pakistan”, disponible en < www.cnn.com > . Véase también el informe de The Guardian acerca del aumento de los crímenes de honor a pesar de la modificación del código penal en

2016 tras el asesinato de Qandeel Baloch, disponible en < www.theguardian.com/global-development/2019/may/17/pakistan-authorities-record-a-dozen-cases-of-honour-killing-in-a-fortnight?CMP=Share_iOSApp_Other > .

[174] Ahmadani, “Women in distress and Detention Act Fails to help women”, Pakistan Today, 30 de abril de 2017, disponible en < www.pakistantoday.com.pk > .

[175] Véase < www.na.gov.pk/uploads/documents/1513247333_242.pdf > , y “National Assembly passed five bills on women, children and minorities in 2017”, Associated Press of Pakistan, 15 de enero de 2018, disponible en < www.app.com.pk/national-assembly-passed-five-bills-women-children-minorities-2017 > .

[176] Véase la nota 142.

[177] Véanse las notas 129 y 130.

[178] Véanse < democracy-reporting.org/treaty-implementation-cells-next-step-for-human-rights-compliance-in-pakistan > , y < tribune.com.pk/story/1175102/implementing-27-un-conventions-road-map-developed-reduce-gender-wage-gap > .

[179] Véase The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (‘GSP +’) assessment of Pakistan covering the period 2016 - 2017, SWD (2018) 29 final, disponible en < trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156544.pdf > , pp. 2-3.

[180] Entrevista con Palvasha Shahab, Comisión de Derechos Humanos de Pakistán, 12 de enero de 2017.

[181] Véase < www.af.org.pk/gep/index.php/grant-cycles/item/82-training-women-men-lawyers-to-provide-legal-services-to-women-including-minority-women-islamabad-rawalpindi > . Véase también el Cuarto informe periódico de Pakistán en virtud de la Comisión, Cedaw/C/PAK/4, 24 de septiembre de 2011, pp. 16.

[182] *Ibíd.*, pp. 25-26.

[183] “Women Make Up Less than 2pc of Country’s Police Force: Report”, Dawn, 26 de abril de 2017, disponible en <www.dawn.com/news/1329292>.

[184] “Women Play Vital Role in Khyber Pakhtunkhwa Police”, Pakistan Forward, 26 de julio de 2017, disponible en <pakistan.asia-news.com>.

[185] “Court to Deal with Gender-Based Violence Cases Opens in Lahore”, Dawn, 24 de octubre de 2017, disponible en <www.dawn.com/news/1365866>.

[186] Hanif, “Courts for Women Complainants, with Women Judges in the Offing”, Dawn, 6 de octubre de 2017, disponible en <www.dawn.com/news/1361987>.

[187] “Pakistan to Set Up Special Courts to Tackle Violence against Women”, Reuters, 19 de junio de 2019, disponible en <www.reuters.com>.

[188] Holden, “Women Judges and Women’s Rights in Pakistan”, Onati Socio-legal Series, 7 (2017), p. 752, disponible en <ssrn.com/abstract=3034280>.

[189] Malik, “Gender and Judging in Pakistan”, The Nation, 15 de noviembre de 2016, disponible en <nation.com.pk>.

[190] Ranja, “Women in the Superior Judiciary”, disponible en <tribune.com.pk>.

[191] Holden, “Women Judges and Women’s Rights in Pakistan”, cit., pp. 757-758.

[192] Yilmaz, “Pakistan Federal Shariat Court’s Collective Ijtihād on Gender Equality, Women’s Rights and the Right to Family Life”, Islam and Christian-Muslim Relations, 25 (2014), p. 181.

[193] Holden, “Women Judges and Women’s Rights in Pakistan”, cit., pp. 761-762.

[194] Véase la nota 179.

[195] Para analizar algunos de estos factores de mediación, véase Cowan y Billaud, “Between Learning and Schooling: The Politics of Human Rights Monitoring at the Universal Periodic Review”, *Third World Quarterly* (2015), p. 1175; y Santos, “Mobilizing Women’s Human Rights: What/Whose Knowledge Counts for Transnational Legal Mobilization?”, *Journal of Human Rights Practice*, 10 (2018), p. 191.

[196] Sobre el papel de los órganos de tratados de derechos humanos en general, véase Barkholdt y Reiners, “Pronouncements of Expert Treaty Bodies: From Black Boxes to Key Catalysts in International Law” (2019), KFG Working Paper Series, n° 40, Grupo de Investigación de Berlín Potsdam “The International Rule of Law - Rise or Decline?”, y Borlini y Crema, “The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: International Supervision, Authoritative Interpretations or mission éducatrice?”, *Foro Anual de Investigación 2019 de la Sociedad Europea de Derecho Internacional*, Documento de Conferencia, n° 3/2019.

[197] Correspondencia con Hina Jilani, mayo de 2018.

[198] R. Saigol, “The Past, Present and Future of Feminist Activism in Pakistan”, *The Herald*, 20 de julio de 2019.

[199] Chughtai, “Pakistani Women Hold ‘Aurat March’ for Equality, Gender Justice”, *Aljazeera*, 8 de marzo de 2019, disponible en <www.aljazeera.com>.

[200] Azeem, “Pakistan’s Women Marched for their Rights. Then the Backlash Came”, *The Diplomat*, 20 de marzo de 2019. Sobre la reacción anterior a la marcha de 2018, véase Shah, “In Pakistan, a Women’s March Comes With a Price”, *New Internationalist*, 28 de marzo de 2019. Sobre la marcha de 2020, véase Reuters, “Islamists hurl stones and shoes at Women’s Day marchers in Pakistan”, *World News*, 8 de marzo de 2020.

[201] Shahid, “Women Will March on Despite Public Backlash”, *Asia Times*, 13 de marzo de 2019; y Shughtai, “Pakistan Women’s march: Shaking patriarchy to its Core”, *Aljazeera*, 8 de marzo de 2020, disponible en <www.aljazeera.com>.

[202] Shah, “The Real Enemy of Pakistan’s Women Is Not Men: It Is Society’s Acceptance of Patriarchy”, New York Times, 14 de abril de 2019.

3. La activación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Argentina

En este capítulo, se examina la activación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) en la Argentina. En particular, las formas en que las organizaciones y los movimientos locales y nacionales por los derechos de las personas con discapacidad se han movilizado a nivel nacional y han involucrado de manera continua a los organismos internacionales de derechos humanos y las instituciones nacionales, para promover la reforma en una serie de temas relacionados con la discapacidad. Si bien, en este capítulo, se hace foco en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad en términos de educación inclusiva, también se utiliza el marco experimentalista esbozado en el capítulo 1 como lente a través del cual se ven otros aspectos de la defensa de los derechos humanos en la Argentina, incluso en el área de los derechos de niños y niñas.

Para situar el estudio de caso en su contexto, el capítulo comienza con una breve descripción de la sociedad civil y los movimientos sociales en la Argentina en la actualidad, sobre todo en relación con su interacción con el derecho internacional de los derechos humanos. Se hace un breve análisis de la situación jurídica de los tratados de derechos humanos en la Argentina y la ratificación de la CDPD por parte del Estado, antes de pasar a examinar algunas de las formas en las que los activistas de los derechos de las personas con discapacidad han activado las normas de la CDPD en el ámbito de la reforma educativa inclusiva nacional. El estudio ilustra el modo en que la decisión de los actores nacionales relacionados con la defensa de la discapacidad de enmarcar sus reivindicaciones en el lenguaje de los derechos humanos, y su interacción constante con las normas e instituciones internacionales, así como con las instituciones y las cortes nacionales, contribuyeron a que se

produjeran reformas importantes a lo largo del tiempo, en especial en el campo de la educación inclusiva.

La relación de la Argentina con el derecho internacional de los derechos humanos ha sido inconsistente. A lo largo de varios períodos del siglo XX, la democracia del país se caracterizó por una tensión entre el populismo de tendencia socialista y el gobierno militar conservador, con oscilaciones entre versiones de ambos polos. Con la llegada de la era de las instituciones internacionales y la adopción de los primeros instrumentos de derechos humanos tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el Estado ratificó su primer tratado de derechos humanos de la ONU –la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial– en 1968. Pero no fue sino hasta después del brutal período de gobierno militar y del violento terrorismo de Estado, el cual llegó a su fin en 1983, que el Estado ratificó los otros grandes convenios internacionales de derechos humanos. Tras la vuelta al régimen democrático en 1983, el gobierno tenía mucho interés en que el país se reincorporara a la comunidad global y mostrara su aceptación de las normas internacionales. El Estado ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1985 y otros tres tratados de derechos humanos de la ONU en 1986: la Convención contra la Tortura y los dos pactos internacionales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1991, y la CDPD, en 2008, poco después de su entrada en vigor inicial.

Sin embargo, a pesar de la vuelta a la democracia y de esta aceptación generalizada de los derechos humanos internacionales desde 1983, la Argentina ha tenido que hacer frente a retos políticos importantes desde entonces. El más grave ha sido la devastadora crisis económica de principios de los años dos mil, durante la cual el Estado se declaró insolvente para pagar su deuda internacional y la población tuvo que soportar un grave período de austeridad, desempleo, malestar social y gran aumento de la pobreza. Desde entonces, el país experimentó varios cambios políticos importantes, entre ellos un giro electoral hacia la centroderecha bajo el mandato de Macri en 2015, que hizo que el

país volviera a los mercados internacionales al año siguiente, y una nueva reacción contra ese giro conservador en lo económico y contra las dificultades económicas en 2019. A pesar de ello, el compromiso básico del Estado con la democracia constitucional y la protección de los derechos humanos se ha mantenido relativamente estable desde la dictadura, y la sociedad civil ha permanecido activa y vital en todo momento.

La relación de la sociedad civil argentina con el sistema internacional de derechos humanos se describirá brevemente en las siguientes secciones, antes de presentar el movimiento de los derechos de las personas con discapacidad.

La sociedad civil y el surgimiento de un movimiento de derechos humanos en la argentina

Si bien las instituciones liberales y democráticas llegaron a la Argentina durante el siglo XIX, algunos autores sugieren que el estilo populista de democracia que caracterizó al país durante gran parte del siglo XX no fue favorable a la idea liberal de una sociedad civil autónoma distinta del gobierno, ni a la noción de responsabilidad gubernamental.[1] Aunque la Argentina tiene una larga historia de movilización política y social, acción colectiva y protesta, la relación de los grupos de la sociedad civil con el Estado, al menos durante la segunda mitad del siglo XX, fue descripta como una relación que se divide en dos categorías: el apoyo a la oposición política contra un gobierno autoritario o el servicio al gobierno militar mediante la prestación de asistencia social.[2] Además, el efecto del largo período de gobierno autoritario en la Argentina desde 1955 hasta 1983 se describe como corrosivo en la cultura y la vida cívica que, “impulsada por la indiferencia y la autopreservación, sucumbió ante una cultura del miedo”.[3]

Aun así, paradójicamente, fue en el punto álgido de este período de gobierno autoritario, durante el régimen militar de represión violenta y brutal, cuando surgieron en la Argentina una serie de movimientos sociales y de derechos humanos distintivos y poderosos. Uno de los más destacados fue el movimiento conocido como Madres de Plaza de Mayo, liderado por madres y abuelas de desaparecidos.[4] Durante este período se organizó y estableció un conjunto amplio y diverso de actores de derechos humanos, incluidos grupos de familiares, como las Madres de Plaza de Mayo, pero también una serie de grupos religiosos y libertarios civiles muy activos que se movilizaron para desafiar el régimen y sus atrocidades.[5] Este movimiento no fue exclusivo de la Argentina, sino que surgió en varios Estados de América Latina, como Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú, en los que una serie de dictaduras autoritarias similares –con amplia ayuda de los

Estados Unidos bajo sus operaciones “Cóndor” y “Charly”– utilizaban medios violentos de represión, como desapariciones forzadas de personas y asesinatos de todas aquellas que desafiaban sus gobiernos de facto.[6]

Según Enrique Peruzzotti, el carácter feroz y autoritario del Estado argentino de la época, y el hecho de que el gobierno contara al principio con el apoyo de una parte importante de la población, hicieron que el movimiento emergente de derechos humanos fuera cauto en su enfoque y actividad. Aunque, en un principio, el movimiento dependió del apoyo externo, poco a poco fue cobrando fuerza y acabó transformando aspectos importantes de la sociedad y la cultura política argentinas.[7] Peruzzotti argumenta, no obstante, que el movimiento de derechos humanos tras la transición a la democracia no aprovechó su éxito y optó por seguir una agenda más orientada al pasado y enfocada en el castigo de las atrocidades del régimen anterior. Sin embargo, uno de los efectos a largo plazo del movimiento fue el cambio hacia una política más constitucional dirigida a establecer “un sistema de derechos de protección que pudiera institucionalizar una sociedad civil autónoma y pluralista”. [8] Al mismo tiempo, a pesar de haber marcado una ruptura con el pasado autoritario inmediato y con las fases populistas fuertes que la precedieron, la nueva democracia se destacó por mantener el carácter mayoritario o “delegativo” influenciado por ese pasado populista, con la sociedad civil relegada, al principio, a un papel de mero agente de movilización.[9]

Brysk también señala que la transición a la democracia fue un proceso complejo para el movimiento de derechos humanos y para la sociedad civil en general.[10] El regreso de la Argentina a la democracia no garantizó el tipo de respuesta a las presiones internas en materia de derechos humanos que se esperaba,[11] y el apoyo y las alianzas transnacionales desarrolladas por las agrupaciones nacionales de derechos humanos durante el régimen militar se debilitaron de manera gradual, ya que la atención internacional se enfocó en el cambio de régimen y se desvió hacia otros lugares una vez que la Argentina volvió a la democracia.[12] No obstante, parece claro que el surgimiento de movimientos nacionales de derechos humanos fuertes durante la dictadura militar ayudó a conducir, a largo plazo, a un nuevo período de

involucramiento cívico en la Argentina y, finalmente, a una “nueva cultura política democrática organizada en torno a la preocupación por los derechos y el constitucionalismo”, y a una mayor responsabilidad gubernamental.[13]

Luego, tras el inicio de la dramática crisis económica de la Argentina a principios de los años dos mil, los grupos de la sociedad civil entraron en una nueva fase activa y turbulenta con un amplio apoyo social subyacente. Este período fue testigo de un levantamiento contra las élites gubernamentales y económicas, y de importantes protestas públicas y acciones colectivas protagonizadas por trabajadores, piqueteros (el movimiento de trabajadores desocupados o MTD)[14] y otros grupos de base.[15] Los años noventa trajeron consigo cambios importantes en la política y la sociedad argentinas, al igual que en el resto del mundo, con una apertura a las instituciones políticas y de seguridad internacionales acompañada de la integración comercial regional a través del Mercosur, y un amplio programa de liberalización económica interna y de transformación de la esfera pública. Durante este período de gobierno económico neoliberal, surgieron nuevos movimientos que utilizaron diversas tácticas, entre ellas el derecho y el lenguaje de los derechos humanos, para combatir la corrupción, la impunidad y las injusticias económicas y sociales.[16] Al mismo tiempo, incluso cuando muchos grupos de la sociedad civil pasaron a ocupar un papel de oposición y de desafío a las élites políticas y económicas durante este período, otros optaron por interactuar con la “clase política desacreditada” y encontrar un terreno común para avanzar en sus objetivos, incluidas las agendas específicas de derechos humanos tras la crisis.[17]

Más recientemente, se ha descrito la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas como un área emergente de investigación en la Argentina en particular y en la política latinoamericana en general.[18] Una serie de estudios empíricos señalan que los grupos de la sociedad civil participan de forma activa “en ámbitos políticos tan variados como la reforma judicial, la reducción de la pobreza y los derechos reproductivos”, y a menudo utilizan las normas y convenciones internacionales de derechos humanos para ayudar a defender las reformas políticas.[19] En la actualidad, las ONG, las asociaciones y los grupos sin

ánimo de lucro son reconocidos por el Estado como “actores sociales y políticos importantes”, con una creciente relevancia estratégica en el proceso político.[20] Aunque algunos dirigentes políticos han intentado concentrar el Poder Ejecutivo y socavar los intentos de la sociedad civil de promover una mayor responsabilidad gubernamental,[21] desde el final de la dictadura en este país ha habido un grado más bien estable de apoyo político a una agenda de derechos humanos.

En los últimos años se renovaron las movilizaciones más urgentes a favor de las reformas, respaldadas por un apoyo social más amplio. Tras un nuevo período de turbulencia económica y recesión después de la elección del gobierno de centroderecha de Macri en 2015, que llevó al gobierno a solicitar otro gran préstamo al Fondo Monetario Internacional, las protestas sociales comenzaron de nuevo con fuerza. Un gran número de personas salieron a la calle e invocaron el lenguaje de los derechos humanos para combatir las dificultades sociales y exigir cambios, así como para conmemorar las atrocidades contra los derechos humanos durante la dictadura. Estas protestas unieron las luchas por los derechos humanos del pasado con las del presente, y engrosaron las filas normales de las ONG y los grupos de la sociedad civil organizada con un apoyo popular más amplio y poderoso. Desde 2016, el movimiento renovado incluyó marchas de mujeres bajo el lema “Ni Una Menos” para protestar contra la violencia contra las mujeres y el femicidio; estas marchas se fueron fusionando con protestas más amplias enfocadas en la injusticia económica y los recortes de austeridad, así como en la reforma de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.[22] Las protestas utilizaron el lenguaje de los derechos humanos junto con otras estrategias, y unieron las demandas de derechos laborales y socioeconómicos con la justicia de género.[23] La escala e intensidad de las protestas en 2018 y 2019 lograron presionar para la aprobación de una ley de emergencia alimentaria.[24] Sin embargo, aunque un proyecto de ley para despenalizar el aborto en el primer trimestre fracasó en el último tramo, el movimiento para la reforma de la ley del aborto atrajo un amplio apoyo,[25] y en 2020 se introdujo una legislación mediante la cual el aborto quedó legalizado.[26]

La relación entre la sociedad civil organizada y la movilización

social más amplia se retomará más adelante.

La interacción entre la sociedad civil nacional y las normas e instituciones internacionales de derechos humanos

Teniendo en cuenta lo represivo que fue el entorno nacional durante la dictadura militar, el movimiento de derechos humanos que surgió en esa época cobró fuerza sobre todo a través de la red de apoyo externo que desarrolló, la cual generó una importante atención internacional y ejerció presión sobre el gobierno desde otros Estados, instituciones y actores internacionales.[27] Brysk describió cómo las redes transnacionales ayudaron a los defensores nacionales a desafiar al régimen incluso frente a esa represión, al movilizar recursos, protección, información y presión, y cómo también ayudaron a establecer estructuras e instituciones democráticas en la fase de transición tras la derrota del régimen. [28]

Como se señaló en el capítulo 1, Keck y Sikkink describieron el mecanismo por el que los agentes nacionales de derechos humanos de los Estados despóticos o autoritarios generan redes transnacionales de defensa para aprovechar la influencia de los agentes e instituciones externos sobre los agentes gubernamentales nacionales como un efecto “búmeran”. [29] Las autoras describieron un proceso de movilización estratégica de la información en el que los actores nacionales llaman la atención sobre los errores que se están cometiendo, enmarcando los problemas de tal manera que logran persuadir a otros actores poderosos, que a su vez tienen la capacidad –ya sea económica, política o de otro tipo– de presionar al Estado para que cambie. Keck y Sikkink destacaron a los activistas nacionales, como los de la Argentina y otros Estados latinoamericanos, cuya capacidad para promover el cambio se vio bloqueada por un gobierno represivo y que, entonces, recurrieron a aliados internacionales y a ONG de otros Estados para movilizar a sus gobiernos y ejercer presión sobre el Estado represivo, ya fuera de forma bilateral o a través de organizaciones o mecanismos internacionales. Citaron el ejemplo de las Madres y Abuelas de

Plaza de Mayo, que presionaron a los Estados Unidos y a otros gobiernos para que cortaran la ayuda militar y económica a la Argentina y pidieron a la ONU y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que condenaran los abusos ocurrido en este país.[30] Si bien Keck y Sikkink destacaron el papel pionero de los actores de la sociedad civil nacional a la hora de sacar a la luz la información y de enmarcar los problemas como violaciones de derechos humanos, el enfoque de su relato pasó a ser entonces la ejecución por parte de actores externos, como los Estados poderosos o las organizaciones internacionales con la influencia económica y material para empujar al Estado infractor a cumplir. La metáfora del búmeran abarcaba así un proceso de dos fases: la acción pionera de los grupos nacionales que enviaban información a los actores externos y la respuesta de estos últimos en forma de presión económica y política internacional sobre el Estado para que cambiara sus prácticas. Este tipo de presión externa poderosa y a corto plazo sobre el régimen argentino desempeñó sin duda un papel importante a la hora de poner fin al período del terrorismo de Estado y, finalmente, contribuyó a la derrota electoral del régimen.

Sin embargo, la metáfora del búmeran no captó otros elementos importantes de las formas en que los actores de la sociedad civil nacional y las instituciones internacionales de derechos humanos interactúan para lograr el cambio nacional, en particular una vez que se establece o restablece un sistema democrático. Las investigaciones posteriores de Beth Simmons y otros se basaron en la idea de que la incidencia nacional continua puede ser crucial, [31] y el trabajo posterior de Sikkink pasó a estudiar lo que ella describió como “coaliciones internas-externas”, es decir, el tipo de interacciones entre los actores nacionales e internacionales que se producen cuando hay un grado suficiente de apertura tanto a nivel nacional como transnacional.[32] Esta idea está en el centro del relato experimentalista del derecho y la defensa de los derechos humanos que se presentó en el capítulo 1, y que propone que la eficacia de los tratados de derechos humanos para promover la reforma dentro de un Estado ampliamente democrático depende de un papel continuo e iterativo de los activistas nacionales y otros actores. Los defensores nacionales son agentes de cambio más eficaces cuando su papel no se limita a llamar la atención sobre las violaciones de derechos humanos y a solicitar el apoyo de los

aliados transnacionales y de los actores internacionales, sino que se extiende a una labor continua y diversa a lo largo del tiempo, tanto en el ámbito nacional como internacional, y que incluye la obtención de apoyo, la propuesta de reforma y el aprovechamiento de las normas articuladas por las instituciones internacionales para incidir, movilizar, litigar, impugnar y presionar a los actores e instituciones nacionales para que se produzcan cambios. El papel de las instituciones y los actores internacionales de derechos humanos en este proceso –quizás a diferencia del papel de los actores externos frente a un régimen altamente represivo como el de la Argentina durante la dictadura– es menos de coerción o de imposición de la ley desde arriba que de provisión de un punto focal para la generación de información, la discusión y la disputa, la elaboración de normas y la mejora de la responsabilidad.

Antes de pasar al estudio del activismo por los derechos de las personas con discapacidad, se describirá un breve ejemplo reciente de este tipo de compromiso iterativo de los grupos de incidencia nacionales con las normas internacionales de derechos humanos para promover la reforma de las políticas en la Argentina. El ejemplo se refiere al movimiento por los derechos de los niños y las niñas. La Argentina ratificó por primera vez en 1990 la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, y esta se integró en la Constitución en 1994.[33] Inmediatamente después de su ratificación, se creó una nueva alianza de la sociedad civil, el Csacidn, a partir de la reunión de varios grupos existentes relacionados con el bienestar de la infancia, específicamente para supervisar la aplicación de la Convención.[34] Esto incluía la preparación de informes paralelos para las comparecencias de la Argentina ante el Comité de los Derechos del Niño. La primera ronda de informes comenzó en 1993, y el Comité emitió sus Observaciones Finales en 1995.[35] En 2001 se creó una segunda alianza de organizaciones de derechos del niño, el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia.[36] Amy Risley describe cómo estas alianzas de la sociedad civil se movilizaron a nivel nacional e hicieron uso del sistema de órganos de tratados internacionales de derechos humanos para llamar la atención sobre los temas relacionados con los derechos de niños, niñas y adolescentes, enmarcar sus demandas y preocupaciones, y ejercer presión a nivel nacional para lograr reformas mediante “apelaciones frecuentes y

apasionadas a las normas mundiales relacionadas con los derechos de niños y niñas”.[37] Ella sostiene que utilizaron el proceso de preparación de los informes alternativos para “forjar un espacio desde el cual generar alternativas políticas”, haciendo una fuerte crítica al sistema social y político existente en lo que respecta a sus efectos sobre los jóvenes (incluso en relación con la pobreza, la exclusión social, las tasas de deserción escolar, el maltrato doméstico, el sistema de justicia juvenil y la institucionalización), así como generando propuestas prácticas y reformas políticas para hacer avanzar los derechos de niños y niñas de forma positiva.[38] Risley señala que las ONG y los grupos sin ánimo de lucro no se limitaron a utilizar las estructuras de oportunidades existentes, sino que crearon sus propias oportunidades.

Grugel y Peruzzotti también describen el papel central que desempeñaron la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el sistema de vigilancia de los órganos internacionales creados en virtud de tratados en el surgimiento del movimiento de los derechos de niños y niñas en la Argentina.[39] En su opinión, la ratificación y, de forma más concreta, la incorporación constitucional de la CDN fue un acontecimiento catalizador que reunió a un grupo de actores nacionales y ONG existentes que no habían colaborado antes. Señalan que la Convención fue crucial para fomentar una coalición de incidencia nacional que luego se inspiró en el marco de los asuntos relacionados con la infancia en la CDN para llevar a cabo una “política orientada a los derechos, destinada a introducir reformas legislativas e institucionales concretas”.[40] Los autores sugieren que la ratificación de la CDN se produjo no solo por la existencia de un grupo de apoyo a los derechos del niño en la Argentina, sino como parte de una tendencia regional y por el interés del Estado en señalar su reincorporación al sistema internacional. Pero una vez que el tratado se ratificó e incorporó a nivel nacional, tuvo el efecto de galvanizar a los grupos nacionales y reunirlos en una coalición basada en los derechos. Los autores señalan que la nueva coalición de organizaciones, hasta entonces dispares, interesadas en distintos aspectos del bienestar de las infancias, no solo modificó sus actividades de promoción para unirse en torno a un programa basado en los derechos, sino que, con la ayuda de organizaciones internacionales como Unicef, estableció una red nacional para generar información y evaluar los

progresos del Estado en relación con las disposiciones de la Convención. Además, sostienen que el efecto de la unión y las nuevas funciones asumidas por la coalición tuvieron como resultado la transformación del sector de las ONG y la sociedad civil de la infancia, que pasó de ser “un conjunto de organizaciones dispares y débiles con poca capacidad de movilización independiente” a una red eficaz que tiene en su núcleo el concepto de derechos.[41]

En la descripción que hacen Grugel y Peruzzotti de las tensiones que surgieron dentro de la red, las cuales provocaron que un grupo se separara y formara una alianza distinta, se subraya la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la interacción con su órgano de vigilancia para la coalición nacional de derechos de las infancias. Esta separación ocurrió durante los años transcurridos entre los dos ciclos de presentación de informes de los tratados, cuando la coalición carecía de “la obligación de tener que informar a la ONU”. [42] Sin embargo, a pesar de sus diferencias y tensiones, las dos coaliciones consiguieron volver a trabajar juntas cuando llegó el momento de hacer el segundo informe al órgano de tratados de la ONU en 2002. Posteriormente, al parecer el impulso no se disipó cuando terminó el ciclo de presentación de informes, sino que continuó, y se organizó una campaña conjunta para la reforma legislativa y la introducción de un Código del Niño. Esto dio como resultado, tras varios años de esfuerzos colectivos y promoción, la adopción en 2005 de la reforma pertinente, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.[43]

Por un lado, al igual que en el caso de las reformas legislativas y políticas en relación con los derechos de la mujer en Pakistán analizadas en el capítulo 2, la promulgación de dichas leyes es solo un paso en un proceso más largo de cambio político y social. Al mismo tiempo, la existencia de una coalición de derechos de niños y niñas y de un conjunto de actores movilizados y equipados –incluso a través de su continua interacción con las normas e instituciones internacionales– para defender, promover, cuestionar y emprender la reforma nacional es una parte importante de ese proceso en curso. Desde la promulgación de la ley de reforma en 2005, se han realizado otros dos ciclos de presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño, así como dos ciclos de presentación de

informes al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el marco del Examen Periódico Universal.[44] En cada uno de estos ciclos, las dos coaliciones por los derechos de los niños y otros actores de la sociedad civil realizaron una amplia labor de información y promoción, al tiempo que mantuvieron la presión sobre el gobierno argentino para que sostuviera el compromiso de reforma en relación con el bienestar y los derechos de los niños. El involucramiento continuo entre los actores internacionales y nacionales –incluidos los órganos de tratados y otras organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, actores gubernamentales nacionales y cortes– creó una dinámica que ayudó a impulsar y mantener un proceso continuo de reforma nacional.[45] Algunas personas señalaron que, si se quiere lograr una reforma real y progresiva en este sector, se deben integrar la postura cuestionadora de las políticas de austeridad que socavan todos los derechos socioeconómicos y la postura relacionada específicamente con los derechos de niños y niñas.[46] De hecho, en el examen de 2018 por parte del Comité de los Derechos del Niño del informe periódico de la Argentina sobre su cumplimiento de la Convención, se cuestionaron las medidas de austeridad del gobierno y se analizaron las implicaciones de su crisis económica y del programa del FMI sobre su compromiso de reducir la desigualdad socioeconómica. [47] En las Observaciones Finales del Comité, se incluyeron recomendaciones específicas al gobierno sobre la necesidad de elaborar presupuestos públicos adecuados para hacer cumplir los derechos de las infancias incluso en situaciones de crisis económica. [48]

En el resto del capítulo, se examinan una serie de campañas recientes por los derechos de las personas con discapacidad en la Argentina, prestando especial atención a la educación inclusiva, a través del lente del relato experimentalista del derecho y la defensa de los derechos humanos expuesto en el capítulo 1.

El surgimiento del activismo por los derechos de las personas con discapacidad en la Argentina

Cuando la Argentina ratificó la CDPD en 2008, existía, como se describió antes, una activa sociedad civil enfocada en la promoción de los derechos humanos. Entre estos movimientos nacionales había un conjunto de actores y grupos que trabajaban específicamente en la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Si bien a lo largo del siglo XX existieron en la Argentina muchas organizaciones preocupadas por el bienestar de las personas con discapacidad, en lugar de ser organizaciones basadas en los derechos y enfocadas en el empoderamiento y la defensa de estas personas, la mayoría de ellas se centraron en la tarea práctica de prestarles servicios y, después, en ayudarlas a lidiar con la burocracia del estado de bienestar.[49] Bregain describe las primeras etapas del movimiento internacional por los derechos de las personas con discapacidad hacia finales de los años sesenta y el modo en que se produjo la movilización nacional por sus derechos en distintos países, incluida la Argentina.[50] En este país, el movimiento se puso en marcha a principios de los años setenta; en un comienzo fue dirigido por “cofradías” de inspiración religiosa conformadas por personas con discapacidad que buscaban emanciparse, pero gradualmente se radicalizó y se enfocó en la protesta. Si bien algunas de estas personas se unieron al Frente de Lisiados Peronistas, de inspiración marxista, y participaron de la resistencia a la dictadura militar a partir de 1976, luego también se creó una alianza más amplia que incluía a algunos de los grupos y asociaciones más tradicionales de personas con discapacidad, y que se enfocó en la elaboración de legislación relacionada con el acceso al trabajo.[51] Una pieza clave de la legislación, el Sistema de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, se adoptó durante el período de la dictadura militar en 1981, tras una campaña sostenida y, al final, exitosa.[52] La cuestión más amplia

del acceso y la accesibilidad, que se ha convertido en una piedra angular del movimiento por los derechos de las personas con discapacidad en tiempos más recientes, comenzó a recibir mayor atención en la Argentina cuando se creó la Asociación Argentina pro Hogares y Promoción del Discapacitado (Hodif) en 1983, tras el fin de la dictadura.[53]

Con el tiempo, tanto en la Argentina como en otros lugares, se afianzó la transformación del paradigma de un modelo médico a un modelo social de la discapacidad, con grupos y organizaciones integradas y lideradas por personas con discapacidad.[54] El creciente movimiento situó cada vez más las cuestiones de acceso e inclusión en su núcleo. En 1998, un conjunto de organizaciones de la Argentina se unió para formar una red radical e influyente: la Red por los Derechos de la Discapacidad (REDI).[55] la REDI comenzó haciendo campaña por una reforma legislativa enfocada en la necesidad de acceso a los edificios en silla de ruedas, y luego en materia de trabajo y empleo, por medio del énfasis en el derecho al trabajo y la defensa de los derechos de las personas con discapacidad a obtener ingresos adecuados.[56] Sin embargo, con el inicio de la crisis económica a principios de los años dos mil, la REDI unió fuerzas con otros grupos de derechos humanos, de protesta y de campaña e incluyó una serie de temas nuevos, incluido el acceso a la justicia y la sexualidad, así como la relación entre la pobreza y la discapacidad, para así convertirse en la “voz del movimiento conjunto de los derechos humanos y la discapacidad”.[57] Sin embargo, a pesar de estas alianzas, continuaron existiendo muchas corrientes y diferencias de enfoque, y se cuestionó al movimiento por no articular una crítica más fundamental del sistema capitalista y plantear solo una mayor inclusión de las personas con discapacidad en dicho sistema.[58]

Chudnovsky y Potenza dal Masetto describen un alto nivel de heterogeneidad entre las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina actual que trabajan en relación con la discapacidad.[59] Su estudio, realizado en 2010 y fundado en dos bases de datos diferentes –un registro gubernamental y otro de una ONG–,[60] identificó 1453 y 2357 organizaciones, respectivamente, centradas en el bienestar de las personas con discapacidad.[61] Aunque los autores indican que la mayoría de estas organizaciones se dedican

sobre todo a la prestación de servicios, también reconocen que algunas se enfocan en la promoción de los derechos en su trabajo, [62] lo que sugiere que, en la actualidad, existe una menor división entre los distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la discapacidad en lo que respecta al enfoque basado en los derechos.

El estatus legal de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Argentina

Ratificación de la CDPD

Cuando se adoptó la CDPD por primera vez y se abrió a la firma en 2007, la Argentina fue uno de los primeros Estados en adherirse. En 2008 firmó la Convención y su Protocolo Facultativo, que permite la presentación de comunicaciones (denuncias) individuales y colectivas de las víctimas. El Estado también había participado de forma activa en la negociación y redacción de la Convención, y emitió una declaración en el momento de la adopción para señalar el apoyo de la Argentina a la Convención y el respaldo a los aportes de la sociedad civil y las organizaciones de personas con discapacidad en el proceso de adopción.[63] A nivel interno hubo un importante apoyo político para su ratificación, y la Convención fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso.[64]

En los discursos pronunciados ante el Parlamento en el momento de la ratificación de la Convención, se enfatizó el papel integral de la sociedad civil y de las organizaciones y representantes de las personas con discapacidad y se hizo la típica aseveración gubernamental de que la Convención no introducía en realidad nuevos derechos o prerrogativas, dado que estos ya estaban protegidos en la legislación nacional, pero que contribuiría a la aplicación y garantía de estos derechos legales en la práctica.[65] Al igual que ocurrió con la Convención sobre los Derechos del Niño unos años después de su ratificación, el texto principal de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obtuvo rango constitucional en 2014, aunque no el Protocolo Facultativo.[66] Tras la ratificación de la CDPD, se llevaron a cabo varias reformas legales importantes, entre ellas la reforma del Código Civil en 2014, en particular en lo que respecta al sistema de

tutela o curatela y al ejercicio de la capacidad jurídica por parte de las personas con discapacidad.[67] En particular, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad había cuestionado y presionado al gobierno de la Argentina respecto de este tema durante el primer ciclo de presentación de informes del Estado al órgano de tratados sobre su cumplimiento de las disposiciones de la Convención en 2012.[68]

Denuncias individuales en virtud del protocolo facultativo

En el momento de redactar este texto, solo ha habido una comunicación individual presentada por un ciudadano argentino ante el Comité de la CDPD y sobre la que el Comité se pronunció en octubre de 2014. El caso se refería al encarcelamiento de un oficial de la policía bonaerense que había sido condenado por delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura y que desde entonces había sufrido un derrame cerebral. Este oficial alegaba que las condiciones de su detención y la falta de acceso a la rehabilitación violaban sus derechos. Sin comentar la referencia del Estado a la naturaleza de los delitos por los que el autor de la comunicación había sido encarcelado, el Comité constató una serie de violaciones por parte de la Argentina, entre las que se incluía la falta de ajustes razonables en las circunstancias para una persona con discapacidad, e hizo una serie de recomendaciones al Estado para que proporcionara medidas adecuadas y ajustes razonables a las personas con discapacidad en las circunstancias de la detención. [69] Tras varios intercambios durante el procedimiento de seguimiento entre el Estado, el denunciante y el Comité de la CDPD, el Comité acordó en 2016 que las medidas adoptadas por la Argentina desde 2014 para corregir las violaciones eran satisfactorias y suspendió la comunicación.[70]

El procedimiento de presentación de informes en virtud de la CDPD

Aunque se ha hecho poco uso del procedimiento de quejas individuales, el procedimiento de presentación de informes, por el contrario, demostró ser un importante punto focal para la defensa de la sociedad civil y respecto de la movilización para la reforma. El primer ciclo de presentación de informes de la CDPD para la Argentina comenzó en 2010, cuando el gobierno presentó su informe inicial al Comité,[71] de conformidad con el art. 35 de la Convención.[72] Al igual que el procedimiento que rige para otros órganos de tratados de derechos humanos de la ONU, el art. 36 establece que el Comité, tras un diálogo con el Estado, debe hacer las sugerencias y recomendaciones generales sobre el informe que considere oportunas, y el art. 33(3) –que es único hasta ahora entre los tratados de derechos humanos de la ONU– establece de forma expresa que “la sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, estarán integradas y participarán plenamente en todos los niveles del proceso de seguimiento”.

En este primer ciclo, las organizaciones de la sociedad civil nacionales presentaron al Comité dos informes alternativos. El primero fue presentado por el Movimiento por los Derechos Ciudadanos y se enfocó en cuatro cuestiones principales: en primer lugar, la falta de participación efectiva de las personas con discapacidad en los ámbitos institucionales pertinentes responsables de la aplicación de la CDPD, en especial a la luz del sistema federal de la Argentina; en segundo lugar, una crítica al funcionamiento de un comité gubernamental encargado de trabajar en cuestiones de accesibilidad; en tercer lugar, la cuestión de la educación inclusiva para las personas con discapacidad, y, por último, el impacto del uso de agroquímicos/pesticidas en la aparición y frecuencia de determinadas discapacidades.[73] El segundo y amplio informe alternativo fue una presentación colectiva de cinco ONG reconocidas, entre las que se encontraba la REDI,[74] así como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, una organización argentina líder en litigios estratégicos de derechos humanos y civiles fundada durante la dictadura militar), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Federación Argentina de Instituciones Ciegas y Ambliopes (Faica) y la Federación Argentina de Entidades

Pro Atención por las Personal con Discapacidad Intelectual (Fendim).[75]

El segundo ciclo de presentación de informes comenzó en agosto de 2017; durante este se presentaron siete informes alternativos al Comité de la CDPD, incluido un informe colectivo elaborado por veintiocho organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran, una vez más, la REDI, Faica y el CELS.[76] Si bien es apresurado intentar detectar una tendencia después de solo dos ciclos, la escala y la intensidad de la movilización de las ONG nacionales enfocadas en los derechos de las personas con discapacidad en torno al proceso de presentación de informes de la CDPD parece estar creciendo con cada ciclo.[77]

De manera simultánea, el desempeño general de la Argentina en materia de derechos humanos ha sido revisado dos veces por el Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal desde su ratificación de la CDPD: una vez en 2012 y otra en 2017. Al menos treinta y cuatro organizaciones de la sociedad civil presentaron información para el proceso de examen en 2012. Diez de ellas fueron presentaciones conjuntas o provinieron de coaliciones, y varias se enfocaron de manera total o parcial en temas de discapacidad.[78] En 2017 hubo treinta y cinco presentaciones de la sociedad civil, incluidas veintidós presentaciones conjuntas o de coaliciones, y al menos seis de las presentaciones plantearon una amplia gama de asuntos relacionados con la discapacidad. Entre las recomendaciones formuladas por al menos otros cinco gobiernos a la Argentina tras el examen, figuraba la de aplicar plenamente las disposiciones de la CDPD, incluida la promoción de la educación inclusiva y el abandono del sistema de escuelas especiales. En su respuesta al examen, el gobierno de la Argentina aceptó en 2018 cada una de estas recomendaciones y mencionó de forma específica su aprobación de la necesidad de un sistema de educación inclusiva, haciendo referencia al trabajo reciente como referencia para su implementación.[79]

La Corte Suprema argentina y la CDPD

En 1994 se adoptó un conjunto importante de enmiendas a la Constitución argentina, entre las que se incluye una disposición que concede prioridad a los tratados internacionales sobre las leyes ordinarias (sin conceder, no obstante, estatus constitucional a los tratados), y otra disposición que concede estatus constitucional a una serie específica de tratados regionales e internacionales de derechos humanos firmados por el Estado.[80] Tras estas modificaciones, la Corte Suprema, en una sentencia de 1998, indicó una apertura judicial hacia la aplicación del derecho internacional al declarar que los jueces están obligados a cumplir las obligaciones del Estado derivadas de los tratados y otras fuentes de derecho internacional.[81]

Además, y al menos hasta hace poco, la Corte Suprema también ha considerado los resultados de las cortes internacionales y de los órganos creados en virtud de tratados como fuentes de derecho pertinentes. En el caso *Giroldi*, relacionado con la Convención Americana de Derechos Humanos en 1995, la Corte dictaminó que la referencia a las “condiciones de vigencia de los tratados” en el apartado 22 del art. 75, significaba que las cortes debían tener una consideración especial para la aplicación de estos tratados por los juzgados competentes para su interpretación y aplicación.[82] Con base en esta formulación en casos posteriores, la Corte Suprema ha citado de forma regular una serie de organismos e instrumentos jurídicos internacionales, incluidos los no vinculantes, para interpretar las obligaciones internacionales del Estado.[83] Sin embargo, en una desviación quizás sorprendente de esta adopción de la jurisprudencia de los organismos de derechos humanos, la Corte Suprema rechazó en febrero de 2017, en el caso *Fontevicchia*, la sugerencia de anular una decisión anterior que había dictado sobre la libertad de expresión,[84] para cumplir con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que consideró que esa decisión anterior violaba las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.[85] La Corte Suprema no rechazó la autoridad o los fallos de la Corte IDH en general, pero consideró que el tribunal regional de derechos humanos en este caso se había excedido en su jurisdicción y en sus facultades de reparación al pretender ordenar la revocación de una

decisión anterior de la Corte Suprema argentina. Queda por ver si este caso fue una desviación inusual, basada en nociones de complementariedad o subsidiariedad, de la apertura constante de la Corte Suprema hacia el derecho internacional y hacia los resultados de las cortes internacionales de derechos humanos en particular, o si representa el comienzo de una tendencia más restrictiva.

En el momento de redactar este capítulo, la Corte Suprema ha citado el resultado del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en una ocasión[86] y, como se verá más adelante, ha desestimado recursos en casos en los que los juzgados inferiores tomaron sus decisiones basándose en las normas establecidas por el Comité de la CDPD, lo cual afirma dichas normas de manera indirecta.[87] Además, la Corte Suprema ha citado las disposiciones de la propia CDPD en más de dos docenas de decisiones, incluida una sentencia de 2012 en la que la Corte se basó en los arts. 3, 7 y 28 de la CDPD, junto con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para dictaminar que el Estado debía tomar medidas para ayudar a una niña discapacitada y a su madre a encontrar una vivienda.[88] Otras cortes de la Argentina también han citado a la CDPD en varias ocasiones.[89]

Visibilidad nacional y relevancia pública de la CDPD

Un asunto concreto que hace poco llevó a la Convención al centro del debate público en el país es la disponibilidad de pensiones para las personas con discapacidad. En mayo de 1997, el gobierno aprobó un decreto por el que se adoptaban nuevas medidas de aplicación de una antigua ley de pensiones por discapacidad.[90] El decreto se adoptó como parte de la agenda orientada al consenso de Washington del gobierno del entonces presidente Carlos Menem, e introdujo una serie de nuevas restricciones en el acceso a las pensiones para las personas con discapacidad. Sin embargo, este decreto no se aplicó sino hasta mayo de 2017, cuando el gobierno del presidente Mauricio Macri lo invocó para excluir a un gran

número de beneficiarios del programa de pensiones. Aunque no se sabe el número exacto, parece haber afectado a entre 50 000 y 170 000 personas.[91] Según las noticias, los afectados no fueron notificados del cambio de política, y se enteraron de la decisión cuando sus pagos de pensiones no aparecieron en sus cuentas bancarias.[92]

La respuesta pública fue inmediata y de indignación, y se hicieron protestas en Buenos Aires y otras ciudades del país. Se presentaron varias denuncias judiciales en todo el país contra la decisión, algunas presentadas por personas afectadas por la medida o por partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil,[93] así como por fiscales.[94] En una demanda presentada por la ONG REDI en septiembre de 2017, la jueza dictó una sentencia interlocutoria que ordenaba al Gobierno restablecer todas las pensiones del país con efecto inmediato.[95] La jueza hizo referencia a la CDPD, así como al derecho a la dignidad y a vivir de forma independiente.[96] A estas alturas, el gobierno, bajo la presión adicional de la opinión pública y la protesta, había anunciado que revertiría su medida original y restablecería las pensiones para las personas con discapacidad.[97]

Aunque el litigio en sí mismo no fue lo que desencadenó la revocación de la medida restrictiva, la protesta y el debate público más amplios sobre ese asunto, incluidas las diversas acciones legales que se iniciaron, atrajeron la atención popular generalizada hacia la Convención y sus disposiciones sobre los derechos de las personas con discapacidad. El intento del gobierno de recortar las pensiones de las personas con discapacidad fue noticia de portada en el principal periódico nacional durante días y se hizo frecuente referencia a la CDPD y a su impacto en la Argentina. Varios medios de comunicación reconocidos entrevistaron a los abogados de la REDI, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otras organizaciones, que destacaron la probable incompatibilidad de la medida con el art. 19 de la CDPD, el cual protege los derechos de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y en la comunidad.[98] Algunos senadores y miembros del Congreso también acusaron al gobierno de violar la Convención,[99] y el segundo partido más importante dentro de la coalición de gobierno presentó una propuesta de enmienda para revertir la aplicación del

decreto, e indicó que cualquier otra medida violaría la CDPD.[100] Varios días después, el gobierno anunció que restablecería las pensiones a las personas con discapacidad que habían sido recortadas “por error”. [101] Sin embargo, el hecho de que el decreto de 1997 siguiera en vigor ha sido objeto de crítica por parte de las organizaciones de derechos humanos por crear una situación de incertidumbre y discrecionalidad administrativa injustificada. [102]

Si bien era predecible que el tema de las pensiones afectaría los intereses y el bienestar económico de muchas personas, y despertaría una indignación especial debido a su impacto en las personas mayores con discapacidad, que son algunas de las más vulnerables de la sociedad, también se puede ver la relevancia y el impacto de la CDPD en la reforma de las políticas en la Argentina en una serie de otras iniciativas recientes. En la siguiente sección se describen varias de estas iniciativas tomadas por organizaciones y actores de los derechos de las personas con discapacidad en relación con el tema de la educación inclusiva, que ilustran cómo han influido en el cambio de políticas en la Argentina el uso de la CDPD por parte de los activistas nacionales, la consiguiente interacción entre la sociedad civil, el gobierno y otros actores nacionales, y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Educación inclusiva: la activación de la CDPD por parte de la sociedad civil para catalizar la reforma de los derechos de las personas con discapacidad

La cuestión de la educación inclusiva ha sido un tema central en los debates contemporáneos en todo el mundo sobre la reforma de la discapacidad, y su foco principal –aunque no sin debate y desacuerdo constante– es poner fin a la educación segregada o “especial” para las personas con discapacidad y promover la inclusión dentro de los programas e instalaciones educativos para todos los estudiantes, con y sin discapacidad.[103] Aunque cuando se redactó la Convención hubo diferencias de opinión iniciales sobre si debía mantenerse el compromiso con la educación especial y si debía incluirse el derecho a elegir entre la educación inclusiva o la especial, el texto final se decantó claramente por la educación inclusiva.[104]

El art. 24 de la CDPD es una disposición detallada que comienza reconociendo el derecho de las personas con discapacidad a la educación y afirma: “Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados partes asegurarán un sistema de educación inclusivo en todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”.

El art. 24(2) continúa exigiendo a los Estados partes que aseguren que “las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad”, que “se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales”, que “se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva”. El art. 24(5) establece que los Estados partes asegurarán “que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”. Y aunque la propia

CDPD no define el concepto de educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad lo describe en términos generales como un proceso que “conlleva una transformación la cultura, la política y la práctica en todos los entornos educativos formales e informales para dar cabida a las diferentes necesidades e identidades de cada alumno, así como el compromiso de eliminar los obstáculos que impiden esa posibilidad”. [105]

En la Argentina, al igual que en otros países, existe un espectro de opiniones acerca del significado de la educación inclusiva, y se ha debatido sobre la conveniencia o no de mantener instalaciones educativas especializadas para los alumnos con discapacidad. [106] Sin embargo, el movimiento nacional a favor de la educación inclusiva es ahora un movimiento activo y creciente, compuesto por más de 150 organizaciones reunidas en una coalición nacional llamada Grupo Artículo 24, que ha estado presionando para lograr un cambio cultural y social, así como legal. [107] Esta coalición también participa en una red regional latinoamericana más amplia sobre educación inclusiva. [108]

En los siguientes apartados, se describen dos iniciativas recientes de cambio lideradas por personas y ONG que las apoyan, que invocaron la CDPD ante las cortes nacionales y se basaron en los resultados del Comité de la CDPD para cuestionar las prácticas y políticas educativas que excluían a las personas con discapacidad, así como algunas otras campañas colectivas inspiradas en la CDPD para promover la educación inclusiva en la Argentina mediante el uso de los medios de comunicación y la impartición de información y sesiones de capacitación.

El caso de Emiliano Naranjo

Emiliano Naranjo era un ávido nadador que quería ser profesor de Educación Física. [109] Después de terminar la escuela secundaria y obtener el título de licenciado en Educación Física en la

Universidad de La Matanza, su solicitud para obtener otro título en la misma institución para poder ser profesor de Educación Física fue rechazada. La razón esgrimida por la universidad para rechazar su solicitud fue que cursar esta carrera requería tomar cursos prácticos que exigían ciertas habilidades físicas; y Naranjo no podía realizar estos cursos ya que había nacido con una discapacidad que impedía el movimiento coordinado de sus piernas.

Durante la licenciatura había podido seguir un plan de estudios especial previsto para las personas que se lesionaban durante sus estudios y, por tanto, podían evitar los cursos prácticos requeridos. Sin embargo, no existía un plan de estudios adaptado para el profesorado. El decano de la facultad que había rechazado su solicitud dijo que, si bien la facultad se había esforzado por ser inclusiva, el título concreto para el que Naranjo se había postulado incluía cursos prácticos que requerían ciertas habilidades físicas, y que la facultad estaría violando el principio de igualdad entre Emiliano Naranjo y los demás estudiantes si se le dispensaba del requisito de completar estos cursos.[110]

Asistido por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), una ONG de derechos civiles que utiliza el litigio de interés público y otras tácticas para alcanzar causas de derechos humanos,[111] Naranjo emprendió un proceso judicial contra la universidad.[112] Su demanda se basaba en parte en el art. 24 de la CDPD, junto con otras fuentes internacionales de derechos humanos, como el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que supervisa dicho Pacto, así como un informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación que había defendido el derecho a la educación de las personas con discapacidad.[113] En particular, este informe concreto del Relator Especial de la ONU se había preparado con aportes de organizaciones de la sociedad civil de muchas jurisdicciones, incluida la de la Argentina.[114]

En noviembre de 2013, la jueza de primera instancia falló a favor de la demanda de Naranjo, y gran parte del razonamiento judicial se basó en el requisito de “ajustes razonables”, que es un concepto central en la CDPD.[115] La jueza, al citar la CDPD, así como el

informe del Relator Especial, afirmó que la denegación de ajustes razonables se ha reconocido como una forma de discriminación. [116] Señaló la importancia de que los jueces adopten y apliquen la perspectiva de la discapacidad en su interpretación y aplicación de la ley, y argumentó que esto podría suponer un cambio para la vida y las circunstancias de las personas con discapacidad.[117] La jueza finalmente dictaminó que la universidad debía admitir a Emiliano Naranjo y permitirle presentarse únicamente a los componentes teóricos de los exámenes de los cursos necesarios para obtener el título de profesor.[118] El recurso de la universidad contra la decisión fue rechazado por la Cámara de Apelaciones, que volvió a citar de forma amplia el informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación y confirmó la orden de la instancia inferior de admitir a Naranjo en la carrera que quería cursar.[119]

Esta decisión fue objeto de un nuevo recurso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que lo rechazó en una sentencia de un solo párrafo y se refirió únicamente al dictamen presentado a la corte por la Procuraduría General.[120] En su sentencia, la procuradora general argumentó que la CDPD había introducido un nuevo paradigma en materia de personas con discapacidad, y se refirió también al caso Furlan c. Argentina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de un niño que había quedado discapacitado en un accidente del que el Estado era parcialmente responsable. [121] Las conclusiones de la procuradora general incluyeron otras fuentes de derecho internacional en su análisis del art. 24 de la CDPD, en particular las Observaciones Finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad acerca del primer informe de la Argentina al órgano de tratados.[122] El art. 37 de las Observaciones Finales del Comité sobre la Argentina, que fue citado por la procuradora general en sus conclusiones en el caso Naranjo, se refería al riesgo de que el principio de la educación inclusiva se viera limitado o socavado por la falta de adaptación de los programas y planes de estudio a las necesidades de los alumnos con discapacidad.[123]

Cabe destacar que el proceso que llevó a la adopción por parte del Comité de la CDPD de estas Observaciones Finales sobre la Argentina en 2012 contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil nacional que promovían el tema de la educación

inclusiva. De hecho, el propio Emiliano Naranjo colaboró en la redacción de uno de los informes alternativos, al igual que las organizaciones REDI y Asociación por los Derechos Civiles (ADC), que luego presentaron el litigio en su caso.[124] En el informe alternativo que presentaron al comité de la CDPD, se señalaron los obstáculos a los que se enfrenta la educación inclusiva en la Argentina y las dificultades que afrontan los alumnos con discapacidad en las escuelas.[125] Además, cuando un representante del gobierno argentino, en una audiencia ante el Comité de la CDPD durante el procedimiento de presentación de informes, señaló el hecho de que algunos Estados creían que la educación inclusiva se podía impartir a través de escuelas especiales fuera del sistema escolar normal,[126] el Comité, en los párrafos 37 y 38 de sus Observaciones Finales, dejó claro que no consideraba que las escuelas especiales constituyeran una educación inclusiva e hizo énfasis en la necesidad de adaptar los programas y planes de estudio a las necesidades de los alumnos con discapacidad.

Una segunda fuente relevante citada por la procuradora general en sus conclusiones a la Corte Suprema en el caso Emiliano Naranjo fue un estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacdh) en 2013.[127] El informe se elaboró a petición del Consejo de Derechos Humanos, que lo aprobó posteriormente,[128] en consulta con una amplia gama de partes interesadas, entre ellas organizaciones y actores internacionales y regionales, y organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de personas con discapacidad.[129] Al preparar el informe, la Oacdh escuchó las opiniones de diversas organizaciones,[130] como la Alianza Internacional de la Discapacidad en la que participa la REDI.[131] El estudio temático también se basó en las Observaciones finales del Comité de la CDPD sobre la Argentina para hacer énfasis en la necesidad de una educación inclusiva, y así “asegurar que los estudiantes con discapacidad inscriptos en escuelas especiales se incorporen a escuelas inclusivas”.[132]

Además, la opinión de la procuradora general, que la Corte Suprema siguió en el caso Emiliano Naranjo, ha seguido siendo influyente después del caso, y las ONG la han citado en varias

ocasiones en otros reclamos judiciales y administrativos relacionados con la educación inclusiva.[133] A su vez, el caso Naranjo se convirtió en un caso importante e influyente no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional, ya que la Alianza Internacional de la Discapacidad lo citó como ejemplo del requisito de los ajustes razonables en su presentación ante el órgano de vigilancia de la Convención de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.[134]

A primera vista, el caso Naranjo parece un caso de una sola persona con discapacidad que enfrenta un obstáculo para poder completar su educación, pero brinda una ventana interesante al trabajo del movimiento local, nacional y regional de los derechos de la discapacidad, tanto a nivel nacional como internacional. Si bien el propio Naranjo utilizó el litigio para impugnar un obstáculo que había encontrado, ya era activo en el movimiento más amplio de los derechos de la discapacidad y había participado en la redacción de uno de los primeros informes alternativos al Comité de la CDPD durante el período de presentación de informes de la Argentina en 2012. Por lo tanto, el Comité de la CDPD en ese momento recibió evidencia de Naranjo y de las coaliciones de activistas de la discapacidad en la Argentina sobre los desafíos que enfrentan las personas con discapacidad allí, incluidas las barreras a la educación inclusiva. Posteriormente, cuando presentó su propio recurso interno ante los juzgados locales, Naranjo utilizó la estrategia inversa, con el apoyo de las organizaciones de derechos civiles y de derechos de los discapacitados REDI y ADC. En esta ocasión, en lugar de presentar información a una autoridad y un público internacionales acerca de la realidad de la vida de las personas con discapacidad en la Argentina y las barreras a las que se enfrentan, presentó información sobre las disposiciones y los principios de la CDPD y la jurisprudencia internacional emergente acerca del derecho a la educación inclusiva ante una autoridad y un público nacionales, en el contexto de su impugnación específica de la negativa de la universidad a admitirlo en una carrera. En otras palabras, la presión para la reforma no vino ni desde arriba, de una autoridad internacional, ni desde abajo, a través de las demandas de los defensores nacionales, sino que fue mediante la interacción continua entre estos y otros actores, tanto a nivel internacional como nacional, en relación con el significado y la aplicabilidad de

los compromisos acordados por el Estado en virtud de la CDPD en el contexto concreto de las admisiones a la universidad.

El caso Alan Rodríguez

Alan Rodríguez era un estudiante que había terminado su educación primaria y secundaria en 2013 a los 17 años, después de aprobar todas las materias que se le ofrecieron en la escuela secundaria.

[135] Como tenía síndrome de Down, se graduó en el marco de un proyecto de educación personalizada, aprobó todas las clases dentro de este proyecto y completó cinco años de secundaria.[136] La escuela le informó que, a diferencia de sus compañeros, no le iban a entregar un certificado oficial que indicara que había completado su educación, ya que no había cumplido con ciertos requisitos mínimos establecidos por la normativa local para la población escolar general.

Rodríguez, con asistencia de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), una ONG dedicada a “promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos vulnerabilizados y la erradicación de toda práctica discriminatoria”, [137] interpuso una demanda contra la Ciudad de Buenos Aires, en la que alegaba que aplicar los requisitos de esta normativa era discriminatorio y le impedía ejercer su derecho a la educación. La jueza de primera instancia falló a su favor al declarar que la normativa local relacionada con los requisitos mínimos era inconstitucional, y ordenó que la escuela le proporcionara el certificado requerido y que la Ciudad de Buenos Aires lo confirmara.[138] El razonamiento de la jueza se basó en gran medida en el art. 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y también en la interpretación de este artículo por parte del Comité de la CDPD, especialmente en la Observación General nº 4 del Comité sobre el derecho a la educación inclusiva.[139]

Las Observaciones Generales son una forma de orientación de derecho blando emitida por los órganos de los tratados de derechos

humanos fuera del contexto habitual de presentación de informes de los Estados, y su impacto e influencia dependen en gran medida de su calidad y capacidad de persuasión.[140] La CPDP estaba redactando la Observación General sobre el Derecho a la Educación Inclusiva en el momento en que el caso Alan Rodríguez se estaba tramitando a nivel nacional, y el proceso por el que se adoptó tuvo una amplia participación y se recibieron presentaciones de muchas organizaciones de la sociedad civil.[141] Entre las organizaciones que presentaron alegaciones al Comité, se encontraba la coalición de ONG por la educación inclusiva, el Grupo Artículo 24 ya mencionado,[142] de la que formaba parte la ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, que presentó un recurso en nombre de Rodríguez.[143] La presentación de la coalición –en una sección que coincide de forma estrecha con lo que se argumenta en el caso Rodríguez– planteaba específicamente el problema de la falta de certificación de los estudios de las personas con discapacidad, que no había sido abordado por el Comité en su versión anterior del proyecto de Observación General puesto a disposición del público.[144] Tras la defensa del Grupo Art. 24 sobre la certificación,[145] la versión final de la Observación General incluyó una referencia expresa a este tema. El párr. 12(g) de la Observación General afirma que las “transiciones efectivas”, incluidas las transiciones de la escuela a la educación terciaria y al trabajo, son una característica fundamental del derecho a la educación inclusiva, y que, junto con una serie de otras garantías, incluidos los ajustes razonables, requieren que las “capacidades y los logros” de las personas con discapacidad se certifiquen “en igualdad de condiciones con los demás”. [146]

La jueza de primera instancia en el caso Alan Rodríguez citó esta disposición de la Observación General, al parecer en respuesta a la defensa de los abogados de Rodríguez, y utilizó el art. 12(g) para desestimar la sugerencia hecha por la escuela y por la Ciudad de que sería suficiente que el documento entregado al estudiante indicara que había completado cursos en la escuela durante un determinado número de años. La jueza dictaminó que, por el contrario, un documento meramente descriptivo de ese tipo indicaría que el estudiante estaba “integrado, pero no incluido”. [147] Lo que se requería para satisfacer los derechos del estudiante era un “reconocimiento que certifica que ha culminado su proceso

educativo, no meramente que estuvo en un aula, sino que incorporó los conocimientos que le fueron ofrecidos y enseñados, teniendo en cuenta su derecho constitucionalmente reconocido a la educación inclusiva”.[148] El colegio y la Ciudad apelaron la decisión de primera instancia, pero esta fue confirmada en una breve sentencia de la Cámara de Apelaciones en 2017.[149] Finalmente, Alan Rodríguez recibió su certificado en diciembre de 2017, cuatro años después de su reclamación inicial.[150] Aparte de la importancia de la victoria legal en sí misma, el caso también obtuvo una atención y apoyo público importantes debido a la amplia cobertura de su atractivo y simpático solicitante en los medios de comunicación más populares, incluso en los principales periódicos nacionales.[151]

Las organizaciones de la sociedad civil que habían apoyado el caso Rodríguez y trabajado en él decidieron entonces intentar aprovechar el éxito conseguido buscando la adopción de una normativa nacional que regulara la concesión de títulos para estudiantes con discapacidad.[152] Un gran primer paso fue la adopción por parte del Consejo Federal de Educación (CFE) de la Resolución 311/16 sobre la promoción, acreditación, certificación y titulación de estudiantes con discapacidad.[153] La Resolución comienza citando la CDPD, y el art. 24 en particular, e impone a las provincias responsables de las escuelas primarias y secundarias una serie de obligaciones derivadas del principio de educación inclusiva. Si bien el Grupo Artículo 24, en su posterior informe alternativo al Comité de la CDPD como parte del ciclo de informes de la Argentina de 2017, criticó ciertos aspectos de la Resolución por no ir lo suficientemente lejos en la erradicación de las prácticas discriminatorias,[154] otras ONG, entre ellas el REDI, el CELS y Faica, fueron más críticas aún en su informe alternativo conjunto y argumentaron que la Resolución sigue reflejando un paradigma segregador al exigirles a las provincias que continúen ofreciendo educación especial, además de que es incompatible con la CDPD.[155] Mientras tanto, el Grupo Artículo 24 y otros siguen abogando de forma pública por la interpretación y aplicación de la Resolución 311/16 de conformidad con los principios y disposiciones de la CDPD.[156]

La situación se agravó en mayo de 2017 cuando el Ministerio de Educación adoptó una nueva Resolución 2509 que complementaba

la Resolución 311/16, en la que establecían directrices para la aplicación de sus principios con el objetivo explícito de garantizar la efectividad de la CDPD.[157] Cinco ONG lideradas por el Grupo Artículo 24 y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia iniciaron un procedimiento administrativo ante el Ministerio en el que argumentaron que esta segunda resolución era claramente incompatible con la CDPD. Afirmaron que la Resolución 2509, al reconocer que “aquellos estudiantes que no pudieran completar todos sus estudios curriculares en la escuela de educación secundaria general deberán completar su trayectoria escolar en escuelas especiales”, incumplía la obligación del Estado –basada en el art. 24 de la CDPD y desarrollada por el Comité de la CDPD en la Observación General 4– de establecer un sistema escolar único y no un sistema especializado junto con el general.[158] Resaltaron la importancia de la interpretación del Comité de la CDPD de las obligaciones de la Convención, y criticaron con dureza el hecho de que no se consultara a las organizaciones de personas con discapacidad respecto de la redacción y aprobación de la Resolución 2509, lo que constituía una infracción del art. 4(3) de la CDPD.[159] Así mismo, en relación con la sentencia en el caso Rodríguez, argumentaron que la Resolución 2509 había eliminado, de manera errónea, la sección de la anterior Resolución 311 que exigía la concesión de títulos a los estudiantes con discapacidad en todos los niveles. En su informe alternativo al Comité de la CDPD de agosto de 2017 acerca del cumplimiento de la Convención por parte de la Argentina, el Grupo Artículo 24 planteó específicamente el problema de la Resolución 2509, resumió los reclamos de su queja ante el Ministerio y solicitó al Comité que planteara el asunto a los representantes del Estado.[160] Además, en su “lista de cuestiones” identificadas para el diálogo con el Estado, el Comité preguntó sobre la aplicación de la Resolución 311 para garantizar la educación inclusiva.[161] Sin embargo, el Estado, en su informe al Comité en 2019, solo se refirió de pasada a la Resolución 2509 como uno de los recursos para aplicar la Resolución 311, y, en el momento de redactar este capítulo, el Comité de la CDPD aún no había respondido.[162]

El caso Rodríguez ilustra tanto las posibilidades de éxito de ciertas iniciativas específicas, dado el resultado final positivo del litigio en sus circunstancias personales, como la lucha continua para traducir

los éxitos particulares en un cambio político más amplio. También demuestra la amplitud de las actividades y estrategias a nivel nacional e internacional utilizadas por las distintas partes del movimiento de los derechos de las personas con discapacidad, incluida la participación en debates transnacionales acerca del significado de las normas; la defensa ante los organismos internacionales de la aplicabilidad de estas normas en desarrollo a los contextos reales en la Argentina; la presión para que se adopten medidas legislativas a nivel nacional; el litigio de casos concretos que ejemplifiquen asuntos importantes, y el desplazamiento de las actividades entre los niveles nacional e internacional en busca de aclaraciones y presión externa cuando los actores nacionales se resisten a los argumentos para el cambio. En última instancia, y sin fuertes incentivos externos para su cumplimiento, estas normas y recomendaciones internacionales pueden resultar eficaces para promover la reforma cuando se utilizan y defienden de forma que resulten persuasivas para los actores nacionales pertinentes, como las cortes, los fiscales, los funcionarios públicos, los parlamentarios y otras personas que pueden efectuar el cambio. A veces, y en el caso de iniciativas concretas como la certificación de la educación para estudiantes con discapacidad, parece que esto puede hacerse sin un apoyo social subyacente más extenso, pero cuando se requieren cambios más amplios –y costosos–, como en el caso de la reforma de las pensiones, la generación de un apoyo público más amplio que sustente la campaña de derechos humanos parece importante, si no esencial. Incluso en el caso de la educación inclusiva frente a la especializada, puede haber sido inteligente para el Grupo Artículo 24 concentrarse en la promoción pública y en la construcción de una base de apoyo más extensa para respaldar sus iniciativas de reforma legal y política, a fin de contar con recursos más amplios a los que recurrir en caso de contratiempos como la Resolución 2509 mencionada anteriormente.

La recopilación de información sobre educación inclusiva

Además de las campañas y los litigios sobre cuestiones y casos

específicos, como la concesión de certificados y títulos, o los ajustes razonables en la admisión a los programas de grado, los grupos nacionales de incidencia en temas de discapacidad han logrado movilizarse en torno a una gama más amplia de cuestiones relacionadas con la educación inclusiva, como la necesidad fundamental de recopilar y disponer de datos adecuados sobre el tema para poder llevar a cabo cualquier reforma política seria. El art. 31 de la CDPD establece que los Estados tienen la obligación de recopilar “la información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención”.

En 2013, cinco de las organizaciones nacionales más activas en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, el Grupo Artículo 24, la REDI, la ACIJ, la ADC y la Asociación Síndrome de Down de la República de Argentina (Asdra), presentaron una solicitud de acceso a la información ante el Ministerio de Educación en la que pedían datos estadísticos básicos sobre las personas con discapacidad que asistían a escuelas especiales y regulares. Cuando el Ministerio reconoció que no recopilaba esos datos, las organizaciones iniciaron acciones legales para exigir que el gobierno registrara y presentara datos estadísticos básicos sobre la trayectoria educativa de quienes asisten a las escuelas especiales, así como datos adecuados y fiables sobre la asistencia de las personas con discapacidad a las escuelas regulares. Se refirieron a la base de esta obligación en la CDPD y señalaron la recomendación hecha por el Comité de la CDPD a la Argentina para que tome las medidas necesarias para asegurar que los estudiantes matriculados en escuelas especiales se incorporen a escuelas inclusivas.[163] El Comité de la CDPD ya había hecho estas recomendaciones al Estado en respuesta al informe alternativo presentado por un grupo de ONG argentinas al Comité en 2012,[164] instando al Estado tanto a garantizar la inclusión de los alumnos matriculados en escuelas especiales en el sistema educativo general con ajustes razonables como a que “sistematice la recopilación, el análisis y la difusión de datos estadísticos” sobre la situación de las personas con discapacidad.[165] La petición de las ONG al Ministerio en 2013 subrayó la relación entre esa falta de información, por un lado, y la vulneración sustantiva del derecho a la educación inclusiva, por otro,[166] y señaló el reconocimiento de esa relación en las

Observaciones Finales del Comité de la CDPD en 2012.[167]

El juzgado de primera instancia que auditó el proceso judicial rechazó el caso por motivos procesales basados en la falta de urgencia y la ilegalidad manifiesta, y las organizaciones apelaron.[168] El fiscal ante la Cámara de Apelaciones les dio la razón a las organizaciones, con base en el art. 31 de la CDPD, así como en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos relacionada con el derecho de acceso a la información.[169] La Cámara de Apelaciones también les dio la razón y, en una breve sentencia, ordenó al Ministerio de Educación que tomara las medidas necesarias para recopilar la información pertinente.[170] La Corte Suprema rechazó la apelación del Ministerio contra esta sentencia.[171]

De forma paralela a los procedimientos nacionales, que invocaban las disposiciones de la CDPD y las observaciones del Comité, y se basaban en ellas, las ONG también abordaron el asunto a nivel internacional en una serie de foros ante el Comité de la CDPD. El primero de estos foros fue en el contexto de un “Día de debate general sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad” celebrado en 2015.[172] El Grupo Artículo 24 y la ACIJ presentaron dos documentos para su debate ante el Comité en esta ocasión, uno relacionado con las escuelas inclusivas y en el que se mencionaba la importancia de los datos al respecto,[173] y el otro específicamente acerca del art. 31 de la Convención y la obligación de recopilar y poner a disposición los datos.[174] En el contexto del ciclo de informes 2017-2018 del Gobierno argentino ante el Comité de la CDPD, se hizo referencia al intercambio de información producido en ocasión del “Día de debate”. En el informe alternativo presentado para el ciclo 2017-2018 por el Grupo Artículo 24, se mencionó mucho este tema y se criticó que hasta ese momento el Estado siguiera sin presentar los datos pertinentes (esto fue antes de la conclusión del caso por parte de la Corte Suprema).[175] Posteriormente, en 2018, el gobierno respondió a la Corte que había incluido la información solicitada por ACIJ en su Encuesta Anual de Información Estadística sobre Educación[176] y, en 2019, respondió al Comité de la CDPD que se estaba mejorando la Encuesta Anual.[177]

Formación de los funcionarios públicos en materia de educación inclusiva

Además de la movilización pública, las campañas en los medios de comunicación, las estrategias de litigio y la incidencia en política pública, los defensores de los derechos de las personas con discapacidad en la Argentina también han aplicado mecanismos educativos más específicos, como la impartición de talleres de formación para funcionarios públicos.[178] Al igual que lo tratado en el capítulo 2, en relación con la educación acerca de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en Pakistán, estos talleres se impartieron a funcionarios de diferentes ramas del gobierno, incluido el Poder Ejecutivo (en particular el Ministerio de Educación), pero también el Poder Judicial, los defensores públicos y los fiscales. Los talleres han tratado de llegar a funcionarios más allá de las grandes ciudades y a partes del país donde el acceso a los recursos de las ONG, la investigación y la formación suelen ser escasos.

Los talleres organizados siguieron una estructura de tres partes: la primera comprende la provisión de información, mientras que la segunda y tercera son más participativas. Comienzan con una presentación por parte de los abogados de las ONG pertinentes en la que se explican los principios de la Convención, las normas establecidas por la CDPD y el Comité, y las recomendaciones formuladas por el órgano del tratado al Estado. La segunda parte consiste en un debate acerca de los distintos obstáculos que impiden la aplicación de la Convención, que van desde las barreras legales, como la ausencia de una normativa adecuada o los vacíos en la ley, hasta las barreras sociales, culturales y de actitud dentro de las comunidades y el gobierno. En la última parte se discuten los obstáculos más específicos para la aplicación de los principios de la Convención que encuentran estos funcionarios en sus actividades diarias. Los encargados de impartir la formación utilizan las sesiones interactivas no solo para ayudar a los funcionarios a

encontrar formas de abordar dichos obstáculos, sino también para recopilar información local relevante de dichos funcionarios acerca del proceso de aplicación y sus problemas. Las ONG utilizan esta información para cumplir con su rol de defensores y ejercer presión a nivel federal, así como en su agenda de litigios estratégicos, en la planificación de campañas públicas y en presentaciones internacionales ante el Comité de la CDPD, la Oacdh o el Consejo de Derechos Humanos.

Aunque muchos de los talleres de formación están dirigidos a funcionarios y ejecutivos locales de diversos niveles, otros se imparten de forma directa a profesores y directores de escuelas. Con el consentimiento de las autoridades provinciales, las ONG imparten sesiones de formación interdisciplinarias en las que participan, por ejemplo, especialistas en derecho, educación y psicología, con el objetivo de cuestionar y transformar el paradigma de la discapacidad en que se fundamentaba la práctica anterior e introducir el nuevo paradigma reflejado en la CDPD. Los talleres se dictan tanto de forma virtual como presencial.[179]

Tal vez resulte sorprendente que los sindicatos de profesores hayan cuestionado el dictado y el éxito de estos talleres, aunque esto puede deberse a una resistencia esperable de parte de los profesionales al cambio, o a una resistencia específica a que los “expertos” de la capital les digan cómo deben desempeñar su profesión.[180] Pero –lo que es más importante y urgente– también existe un temor comprensible a que la implantación de la educación inclusiva, a través de la inclusión de los alumnos con discapacidades en las escuelas ordinarias, pueda provocar despidos entre los profesores de educación especial o la pérdida de los beneficios que disfrutaban en la actualidad.

Otra fuente de resistencia a los esfuerzos de formación procede de algunas comunidades de personas con discapacidad, lo que refleja la variedad de puntos de vista y la disputa dentro de las comunidades de personas con discapacidad. Algunos activistas de los derechos de las personas con discapacidad entrevistados para este capítulo mencionaron que las personas con discapacidades auditivas, por ejemplo, desconfían del enfoque de la educación inclusiva. Su preocupación es que, dado que, en un principio, la socialización

tiene lugar a través del lenguaje, resulta muy difícil generar un entorno verdaderamente inclusivo para los niños muy pequeños con discapacidades auditivas o sordera. Y como son escépticos sobre el compromiso del Estado a la hora de proporcionar dicho entorno inclusivo, por ahora prefieren mantener el modelo de escuela especial y, por lo tanto, critican la agenda de la educación inclusiva.

Generación de apoyo y concienciación a través de campañas públicas

Otra estrategia de las organizaciones de la sociedad civil argentina que trabajan en la educación inclusiva ha sido apelar de manera directa al público en general a través de campañas populares, y así ampliar el grado de apoyo popular que respalda su causa. Al parecer se ha comprobado que el tema de la educación inclusiva – como es evidente en el caso Alan Rodríguez– genera empatía e interés por parte del público y de los medios de comunicación. El orgullo de la Argentina por la educación pública y la importancia de los niños en este tema pueden explicar, en parte, la receptividad del público a la causa de la educación inclusiva. Durante el transcurso del caso Rodríguez, las ONG líderes no solo fomentaron el debate acerca de la CDPD en los medios de comunicación, sino que también utilizaron de forma activa las redes sociales y llevaron a cabo una petición exitosa al Ministro de Educación en Change.org. [181] La plataforma se utilizó para publicar información actualizada sobre el caso y para presionar a las autoridades con vistas a la eventual adopción de la Resolución 311/16 de la CFE sobre la concesión de certificados y títulos educativos.[182]

Las ONG Asociación por los Derechos Civiles y el Grupo Artículo 24 también crearon una página web para poner a disposición de las distintas partes interesadas materiales e información sobre el tema. [183] La CPRD ocupa un lugar central en el sitio web, que incluye una sección destinada a recoger quejas e información de personas afectadas por posibles violaciones de la Convención. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia también puso en marcha hace

poco un proyecto web para ofrecer información detallada acerca de lo que pueden y no pueden hacer los colegios en relación con los niños con discapacidad, a fin de informar y empoderar a las familias y a sus hijos.[184] Entre las razones del lanzamiento de la página web –en la que se proporciona información y formularios modelo para que las personas puedan impugnar las decisiones de la escuela o del Ministerio de Educación– se encuentra la experiencia de ACIJ y del Grupo Artículo 24 de reunirse con familias de niños con discapacidad que habían encontrado grandes dificultades para encontrar una escuela que aceptara a su hija o hijo.[185]

Conclusión

Con una sociedad civil activa que participa en aspectos tanto de la defensa como de la formulación de políticas, la ratificación e incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos por parte de la Argentina desde la dictadura catalizó y potenció, de varias maneras, la movilización nacional para el cambio en una serie de frentes. Los principales ejemplos en los que se enfoca este capítulo son de una naturaleza diferente a las atrocidades, como las desapariciones forzadas de personas y las torturas, que dieron origen al moderno movimiento de derechos humanos argentino en los años setenta. El movimiento por los derechos de las personas con discapacidad es hoy un movimiento amplio y plural que se enfoca en una gran variedad de injusticias sociales, políticas y económicas a las que se enfrentan estas personas, como el acceso a los servicios públicos y a la asistencia social, el derecho al trabajo, la educación inclusiva y la autonomía personal.

El compromiso inicial asumido por los Estados que adoptaron la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de aceptar un amplio abanico de obligaciones –incluidas las disposiciones de procedimiento y participación de la CDPD que exigen la participación integral de las personas con discapacidad y de las asociaciones que las representan en todas las etapas del proceso de elaboración y aplicación de políticas– parece haber desencadenado una dinámica poderosa en el ámbito de los derechos de las personas con discapacidad. Y aunque parte de ese dinamismo puede estar presente en otras áreas temáticas de los derechos humanos en las que no existía un compromiso participativo tan explícito con el tratado correspondiente –como resulta evidente en el movimiento por los derechos del niño en la Argentina–, lo cierto es que el paradigma introducido por la CDPD fue especialmente exitoso a la hora de impulsar y reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes y tuvo un impacto notable en la movilización, la

defensa y la reforma de las políticas en el ámbito de la discapacidad. Entre los ejemplos de defensa de la educación inclusiva analizados en este capítulo, se mencionó un proceso continuo de involucramiento y de ida y vuelta entre los niveles nacional e internacional en el que participaron activistas nacionales, actores e instituciones estatales y organismos internacionales de derechos humanos que ayudaron a crear una mayor conciencia pública de las injusticias y a promover el cambio de las prácticas económicas y educativas que perjudicaban a las categorías marginadas de ciudadanos.

Aunque una serie de organizaciones de personas con discapacidad y sus defensores ya estaban activos mucho antes de la adopción de la CDPD en la Argentina, la ratificación del Estado y la incorporación constitucional de ese tratado galvanizaron a muchos de estos grupos en torno a una agenda explícita de derechos respecto de la discapacidad. Los activistas construyeron un movimiento más colectivo y coordinado, para resaltar y dar a conocer los problemas, incluido el de la educación inclusiva; para identificar y avanzar en casos particulares, y para utilizar estrategias legales y de otro tipo a la hora de desafiar una serie de injusticias tanto en los foros nacionales como internacionales. A nivel nacional, buscaron y recopilaban información del Estado, así como de las personas y familias afectadas, e intentaron educar al público y a los funcionarios del Estado acerca de los problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidad, así como movilizar a los colectivos afectados y a sus partidarios. En la arena internacional, utilizaron el proceso de presentación de informes a los órganos de tratados para organizar la colaboración entre ellos, redactar informes alternativos, resaltar cuestiones concretas y generar atención internacional. Se ocuparon de buscar fundamentos para influir en la jurisprudencia y los resultados de los órganos de tratados y de otros actores de derechos humanos, como el Relator Especial de la ONU sobre educación o la Oacdh, participando en los “días de debate” y en la redacción de documentos normativos influyentes, como las Observaciones Generales y los informes; e hicieron un aporte a las Observaciones finales que siguen al proceso de presentación de informes de los Estados. Estas fuentes normativas –las Observaciones Generales, los informes y las Observaciones Finales– se invocaron posteriormente y se utilizaron

en los litigios nacionales para promover los derechos de las personas con discapacidad e influir en los fiscales, los jueces y los abogados en general, como se vio en los casos Emiliano Naranjo y Alan Rodríguez, lo que condujo finalmente a reformas destinadas a promover los derechos de las personas con discapacidad en relación con el acceso a la educación. Los casos Naranjo y Rodríguez también ponen de manifiesto que las cortes nacionales pueden ser instituciones importantes que apoyan y promueven el cambio, aunque los casos individuales no suelen provocar una reforma más amplia sin otros canales sostenidos de defensa, persuasión y presión. Los casos también destacan el hecho de que la reforma rara vez se logra a través de un evento único o discreto, sino que suele ser el producto de una lucha continua y un proceso a menudo lento que incluye reveses y pérdidas, además de logros.

Como reflejo del lema “nada sobre nosotros sin nosotros” del movimiento por los derechos de las personas con discapacidad, actores nacionales como Naranjo, Rodríguez y sus defensores actuaron a nivel local, nacional y transnacional, e invocaron las ideas y los principios en los que se basa la CDPD para concienciar y obtener apoyo, así como para recopilar información y cuestionar las actitudes, políticas y prácticas sociales que impiden la vida de las personas con discapacidad o las someten a una mayor marginación económica y social. Desde luego, no hay ninguna insinuación –a pesar de lo que han alegado algunos críticos de los derechos humanos– de que una autoridad internacional o un grupo de expertos haya impuesto normas externas al Estado, o de que un conjunto de actores que no rinden cuentas haya tomado el control de las instituciones nacionales para promover intereses especiales, o de que el Estado se haya visto obligado, bajo una poderosa presión externa, a cumplir las promesas de sus tratados. El movimiento argentino por los derechos de las personas con discapacidad comprende un conjunto amplio y diverso –aunque ciertamente no siempre armonioso– de grupos que han trabajado de diferentes maneras para promover los derechos y el bienestar de una parte importante pero a menudo descuidada o excluida de la población. Los principales actores del movimiento han aprovechado el amplio consenso internacional en torno a la CDPD, que había sido aprobada y ratificada por el Parlamento argentino y validada además por la incorporación constitucional nacional, para poner de

manifiesto las injusticias y presionar para que se produzcan cambios. Para ello, actuaron tanto a nivel internacional como regional, nacional y local, por medio de la participación en los debates acerca del significado y la aplicación de las normas de la CDPD acordadas por los Estados a través de las Observaciones y los comentarios generales del Comité de la CDPD, los estudios de la Oacdh, y los informes de los Relatores Especiales y en otros foros de elaboración normativa. Además, por medio de la generación de información y concienciación a nivel nacional a través de campañas en los medios de comunicación, la presión política y el litigio estratégico. Muchos de los grupos de defensa pertinentes también participaron de manera activa en redes regionales y han obtenido el apoyo de otras ONG y organizaciones nacionales y transnacionales que trabajan en América Latina y fuera de ella.

Por su parte, las instituciones y los actores internacionales de derechos humanos –en particular el Comité de la CDPD, pero también otros actores como las Relatorías Especiales de la ONU y la Oacdh– sirvieron de foro en el que volcar la información y las quejas que les presentaron los defensores y los grupos de interés nacionales; participaron de debates y elaboraron los principios y las disposiciones acordadas en el marco de la CDPD a la luz de los argumentos y la información que se les presentó mediante el sistema de informes oficiales y alternativos, y comentaron y subrayaron los fallos y las deficiencias del Estado.

El tercer conjunto importante de actores –junto con los activistas nacionales y sus redes, y las diversas instituciones internacionales, así como las redes regionales e internacionales– fueron las instituciones nacionales, incluidos los tribunales, los defensores del pueblo, los parlamentarios, los legisladores y los medios de comunicación, que respondieron de distintas maneras a los reclamos y las disputas presentadas por los activistas para hacer cumplir y promover estos derechos en diversos contextos. La independencia y solidez de estas instituciones nacionales fueron factores importantes en el éxito relativo de las estrategias nacionales de movilización por los derechos de las personas con discapacidad para promover el cambio y reformar las políticas. La dinámica de ida y vuelta entre los niveles nacional e internacional, e incluso regional, no se puede caracterizar como principalmente

desde arriba o desde abajo. Ha habido una interacción continua entre ellos, y cada uno se ha apoyado de diversas maneras en el otro. Las instituciones internacionales de derechos humanos no tienen poder de ejecución ni de obligatoriedad, lo que significa que los compromisos firmados por los Estados y ratificados e incorporados a nivel nacional dependen, para su cumplimiento, de que los parlamentos, las cortes y otras instituciones nacionales los tomen en serio cuando los defensores los activen y los reclamen. Y los defensores nacionales han podido reforzar sus argumentos y la capacidad de persuasión y tracción de sus reclamos al recurrir a los recursos normativos de la CDPD, al amplio consenso internacional que la sustenta, así como a la ratificación e incorporación de dicho tratado por parte del Estado. Por último, la labor de los defensores y activistas nacionales se ve notablemente reforzada, sobre todo cuando se trata de reformas más controvertidas, por el hecho de haber conseguido un mayor apoyo público y la galvanización de un movimiento social más amplio, como ocurrió en el caso de los recortes de las pensiones que afectan a las personas con discapacidad.

Los ejemplos descriptos en el capítulo subrayan la importancia de los defensores nacionales y de los movimientos sociales en la aplicación y la elaboración de los compromisos en materia de derechos humanos en el contexto argentino de la discapacidad, y muestran que, mientras que dependían sobre todo de redes o instituciones externas para su aplicación, sus acciones no se limitaron a proporcionar información y apoyo. Por el contrario, aunque las instituciones y los actores internacionales de derechos humanos han sido, sin dudas, una parte importante del panorama, el papel que desempeñaron fue más bien el de proporcionar un punto focal para la generación de información y la elaboración de normas, así como un foro para la mejora de la rendición de cuentas, en lugar de uno de “aplicación” entendido a la manera convencional. Del mismo modo, si bien los actores locales y nacionales de la Argentina sin duda aprovecharon y movilizaron los recursos y las redes internacionales tal como lo describía originalmente el modelo de “búmeran”, al llamar la atención de los organismos internacionales de monitoreo y preparando peticiones e informes paralelos para resaltar los problemas y los abusos, también desempeñaron un papel interno importante en el seguimiento de las

intervenciones de los actores internacionales, por medio de la utilización de los resultados de los organismos internacionales a nivel nacional y local a la hora de disputar, impugnar, defender, explicar y promover el cambio. Esta dinámica iterativa ha sido evidente en gran parte de la amplia movilización por los derechos después de la consolidación de la democracia en la Argentina, cuando las oportunidades para la defensa nacional se volvieron mucho más amplias de lo que eran durante el período del gobierno militar, y se incrementó de forma significativa la oportunidad de utilizar el derecho de los derechos humanos junto con otros recursos para presionar por la reforma. Por lo tanto, mientras que durante la “fase bruta” de las violaciones de los derechos humanos, la coerción y la presión externas parecieron ser vitales para ayudar a los activistas nacionales a enfrentar los abusos y provocar el cambio[186] –y la metáfora del búmeran parece adecuada para esta fase–, una vez que se produjo la transición a un régimen menos represivo y más democrático, la presión o coerción política externa fue menos prominente y estuvo menos disponible, y el proceso de movilización y reforma de los derechos humanos se convirtió en un proceso más pluralista, interactivo y a largo plazo que implicó una interacción continua entre una serie de actores e instituciones nacionales, regionales e internacionales.

■

[1] Para un análisis de la naturaleza cambiante de la democracia argentina y el surgimiento gradual de una sociedad civil autónoma, véase E. Peruzzotti, “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, *Citizenship Studies*, 6 (2002), p. 77.

[2] J. E. Jacobs y M. Maldonado, “Civil Society in Argentina: Opportunities and Challenges for National and Transnational Organisation”, *Journal of Latin American Studies*, 37 (2005), p. 141.

[3] Íd.

[4] Véanse E. Jelin, “The Politics of Memory: The Human Rights Movement and the Construction of Democracy in Argentina”, *Latin American Perspectives*, 21 (1994), p. 38; y F. J. Bosco, “The Madres

de Plaza de Mayo and Three Decades of Human Rights, Activism: Embeddedness, Emotions, and Social Movements”, *Annals of the Association of American Geographers*, 96 (2006), p. 242. Para las implicaciones más amplias para el sistema de derechos humanos de la ONU de la campaña de terror interna de la Argentina, véase I. Guest, *Behind the Disappearances: Argentina’s Dirty War against Human Rights and the United Nations* (1990).

[5] A. Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina: Protest, Change and Democratization* (1994).

[6] Véanse J. P. McSherry, *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America* (2005); y P. W. Kelly, *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics* (2018).

[7] E. Peruzzotti, “Towards a New Politics”, *cit.*, pp. 84-85.

[8] *Ibíd.*, p. 86. Véase también Abregú, “Human Rights after the Dictatorship: Lessons from Argentina”, *Nacla Report on the Americas*, 34, pp. 12.

[9] Véase *ob. cit.* Sobre la teoría de la democracia delegativa en general, véase G. A. O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (1994), p. 55.

[10] A. Brysk, “From Above and Below: Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, 26 (1993), p. 259.

[11] E. Jelin, “The Politics of Memory”, *cit.*, pp. 46-49.

[12] A. Brysk, “From Above and Below” *cit.*

[13] E. Peruzzotti, “Accountability Struggles in Democratic Argentina: Civic Engagement from the Human Rights Movement to the Nestor Kirchner Administration”, *Laboratorium*, 2 (2010), pp. 65, 67.

[14] Véase, por ejemplo, Bulkstein, “A Time of Opportunities: The Piquetero Movement and Democratization in Argentina”, en C. Raventos (ed.), *Democratic Innovation in the South: Participation*

and Representation in Asia, Africa and Latin America (2008).

[15] A. Risley, “The Power of Persuasion: Issue Framing and Advocacy in Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 43 (2011), p. 663.

[16] Véase K. A. Faulk, *In the Wake of Neoliberalism: Citizenship and Human Rights in Argentina* (2012). El autor examina dos movimientos sociales que utilizaron estrategias de derechos humanos en la Argentina durante esta época: Memoria Activa, que se creó para buscar justicia tras el devastador atentado contra un centro cultural judío en Buenos Aires en 1984, y la Cooperativa Bauen, una empresa colectiva gestionada por los trabajadores de un hotel en quiebra tras la crisis económica. Véase también M. Sitrin, *Everyday Revolutions: Horizontalism and Autonomy in Argentina* (2012).

[17] Íd.

[18] Véase en general A. Risley, *Civil Society Organizations, Advocacy and Policy-Making in Latin American Democracies* (2015).

[19] A. Risley, “The Power of Persuasion”, cit.

[20] Véase J. E. Jacobs y M. Maldonado, “Civil Society in Argentina”, cit.

[21] Véase E. Peruzzotti, “Accountability Struggles in Democratic Argentina”, cit., acerca de cómo el gobierno de Néstor Kirchner trató de socavar y dividir la red de movimientos de derechos humanos, a pesar de que utilizó el discurso de los derechos humanos para promover una imagen progresista y generar apoyo de la izquierda.

[22] Nowell, “Argentina’s Ni Una Menos Turns Focus to Economic Crisis, Abortion”, *Aljazeera*, 3 de junio de 2019, disponible en <www.aljazeera.com>. Para el debate sobre la resignificación de los crímenes de género en materia de “derechos humanos” que se produjo con el movimiento Ni Una Menos, véase M. Luengo, “Gender Violence: The Media, Civil Society, and the Struggle for

Human Rights in Argentina”, *Media Culture and Society*, 40 (2018), p. 397.

[23] “Massive Mobilization Against the Socioeconomic Crisis in Argentina”, *Newsclick*, 30 de agosto de 2019, disponible en <www.newsclick.in>.

[24] Alcoba, “Argentine Senate approves emergency food law after mass protests”, *Aljazeera*, 18 de septiembre de 2019, disponible en <www.aljazeera.com>.

[25] Henao, “Abortion rights activists renew battle in Argentina”, *AP News*, 28 de mayo de 2019.

[26] Goñi, “Argentina set to become first major Latin American country to legalise abortion”, *The Guardian*, 1º de marzo de 2020, disponible en <www.theguardian.com>.

[27] A. Brysk, “From Above and Below”, cit.

[28] A. Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina* (1994).

[29] M. Keck y K. Sikkink, *Activistas Sin Fronteras: Redes de defensa en política internacional* (2000).

[30] *Ibíd.*, pp. 92-94 y 104-110.

[31] Véase B. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (2009). Véase también, para un análisis más profundo del papel de los actores nacionales en la aplicación en curso de los derechos humanos internacionales, los capítulos 3 y 5 de T. Risse, S. C. Ropp y K. Sikkink, *The Persistent Power of Human Rights* (2013); Simmons, “From Ratification to Compliance: Quantitative Evidence on the Spiral Model” y Dai, “The Compliance Gap and the Efficacy of International Human Rights Institutions”.

[32] K. Sikkink, “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider Outsider Coalition”, en D. Della Porta y S. Tarrow (eds.), *Transnational Protest and Global Activism* (2005), p. 151.

[33] Art. 75, párr. 22 de la Constitución argentina. Esta disposición confiere al Congreso argentino la facultad de aprobar tratados y

declara que los tratados tienen mayor jerarquía que las leyes ordinarias. También enumera los tratados que “tienen el mismo nivel que la Constitución”, y entre ellos se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño.

[34] Este acrónimo se traduce como Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Véase <www.casacidn.org.ar>.

[35] Para más detalles y documentación, véase el sitio web del Órgano de Tratados de la Oacdh, disponible en <shorturl.at/guQV7>.

[36] Véase <www.colectivoinfancia.org.ar/V3>.

[37] A. Risley, “The Power of Persuasion”, cit.

[38] *Ibíd.*, pp. 681-686.

[39] J. Grugel y E. Peruzzotti, “Grounding Global Norms in Domestic Politics: Advocacy Coalitions and the CRC in Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 42 (2010), p. 29. Véase también la comparación de los autores sobre la aplicación de la CDN en Argentina y otras dos jurisdicciones sudamericanas en J. Grugel y E. Peruzzotti, “The Domestic Politics of International Human Rights Law: Implementing the Convention on the Rights of the Child in Ecuador, Chile and Argentina”, *Human Rights Quarterly*, 34 (2012), p. 178.

[40] J. Grugel y E. Peruzzotti, “Grounding Global Norms”, cit., p. 32.

[41] *Ibíd.*, p. 47.

[42] *Ibíd.*, p. 48.

[43] *Ibíd.*, p. 51.

[44] Para una recopilación de extractos relevantes del Examen Periódico Universal de la Argentina en 2013 que se enfocan en los derechos de los niños, véase el sitio web de la Red Internacional de Derechos del Niño: <www.crin.org/en/library/publications/>

argentina-childrens-rights-universal-periodic-review-second-cycle> .

[45] Para un estudio del impacto de una acción colectiva para hacer cumplir el derecho de los niños a la educación temprana en Buenos Aires, véase F. Basch, *Children's Right to Early Education in the City of Buenos Aires: A Case Study on ACLJ's Class Action*, International Budget Partnership Impact Case Study, Study n° 5 (agosto de 2011).

[46] Véase A. Risley, "From 'Perverse' to 'Progressive'? Advocating for the Rights and Well-Being of Argentina's Children", *International Journal of Children's Rights*, 19 (2011), p. 72.

[47] "Committee on the Rights of the Child Considers Report of Argentina", 15 de mayo de 2018, disponible en <shorturl.at/dPRW2> .

[48] Véase Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones Finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina*, párrs. 10, 35 y 36, 1º de octubre de 2018.

[49] M. Chudnovsky y P. Dal Masetto, "Luces y sombras de las organizaciones sociales y su relación con el Estado", en C. H. Acuña y L. G. Bulit Goñi (eds.), *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina* (2010).

[50] Bregain, "An Entangled Perspective on Disability History: The Disability Protests in Argentina, Brazil and Spain, 1968-1982", en S. Barsch, A. Klein, y P. Verstraeten (eds.), *The Imperfect Historian: Disability Histories in Europe* (2013), p. 133.

[51] Bregain (íd.) describe la creación de la Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado en 1974, que trabajó en la introducción de la legislación en el Parlamento.

[52] Ley 22.431-81, Sistema de protección integral de los discapacitados. Para un relato de la campaña para su aprobación, véase R. Sbriller, *La revolución de los rengos. Origen del derecho a trabajo de las personas con discapacidad en la Argentina* (2016), disponible en <servicios.infoleg.gob.ar> .

[53] Véase <www.hodif.org.ar> . El sitio web de la organización comienza declarando que se adhiere a la concepción de los derechos humanos, basada en el modelo social de la discapacidad, que promueve la participación activa de todos sus miembros en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

[54] Para una visión general del modelo social de la discapacidad, véase Shakespeare, “The Social Model of Disability”, en L. Davies (ed.), *The Disability Studies Reader* (2017), p. 195.

[55] Véase S. Schrader y F. Chávez Penillas, “Crisis, Class, and Disability in Argentina; Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI)”, *Disability Studies Quarterly*, 32 (2012), disponible en <dsq-sds.org/article/view/3274/3107> .

[56] E. Joly, “Disability and Employment in Argentina: The Right to Be Exploited”, 42(2), *Nacla Report on the Americas* (2009), pp. 5-10.

[57] S. Schrader y F. Chávez Penillas, “Crisis, Class, and Disability in Argentina”, cit.

[58] E. Di Stefano, “Disability and Latin American Cultural Studies: A Critique of Corporeal Difference, Identity and Social Exclusion”, *Canadian Journal of Disability Studies*, 4 (2015), p. 49.

[59] M. Chudnovsky y P. Dal Masetto, “Luces y sombras de las organizaciones sociales y su relación con el Estado”, cit.

[60] Fundación Par, Quiénes Somos, disponible en <www.fundacionpar.org.ar/quienes-somos> .

[61] M. Chudnovsky y P. Dal Masetto, “Luces y sombras de las organizaciones sociales y su relación con el Estado”, cit., pp. 259 y 262.

[62] *Ibíd.*, p. 264.

[63] Véase <www.un.org/esa/socdev/enable/convstatementgov.htm#ar> .

[64] Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Versión

Taquigráfica, 10º Reunión, 5º sesión ordinaria, 12 de mayo de 2008.

[65] Véase el discurso de Claudio Morgado, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Versión Taquigráfica, 10º Reunión, 5º sesión ordinaria, 21 de mayo de 2008, disponible en www1.hcdn.gob.ar/sesionesxml/reunion.asp?p=126&r=10.

[66] Así lo hizo la Ley 27.044, del 19 de septiembre de 2014, que declara que otorga jerarquía constitucional a las disposiciones de la CDPD de acuerdo con el art. 75 párr. 22 de la Constitución. Sobre el art. 75, párr. 22, véase la nota 33.

[67] Véase la Ley 26/994, disponible en shorturl.at/GIRX2.

[68] Véanse las preguntas en relación con la compatibilidad del Código Civil que se formularon a los representantes del Gobierno durante la octava sesión del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el 3 de diciembre de 2012: UN Doc. CRPD/C/SR.79.

[69] Véase el dictamen aprobado por el Comité en su 11º período de sesiones (31 de marzo a 11 de abril de 2014) sobre la comunicación nº 8/2012, X c. Argentina, ONU CRPD/C/11/D/8/2012

[70] Véase el Informe del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, UN Doc. A 72/55.

[71] Informe inicial presentado por Argentina en virtud del art. 35 de la Convención, UN Doc. CRPD/C/ARG/1 (28 de junio de 2011).

[72] El art. 35 de la CDPD establece que los Estados Partes deben presentar al Comité “un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir con sus obligaciones conforme a la presente Convención y sobre los progresos realizados al respecto”.

[73] Informe alternativo para el Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del Movimiento por los Derechos Ciudadanos, INT_CRPD_NGO_ARG_14.806_S.

[74] Véase la nota 55 y el texto.

[75] Informe alternativo para el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad presentado de manera conjunta por la REDI, el CELS, la ADC, Faica y Fendim, INT_CRPD_NGO_ARG_14.809_S.

[76] Véase el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en <shorturl.at/eGJQZ>.

[77] El gobierno argentino presentó su informe al Comité de la CDPD en marzo de 2019, y el informe será examinado a continuación por el comité, que emitirá las Observaciones Finales.

[78] Toda la documentación relevante para el EPU, incluidas las presentaciones de la sociedad civil que están enlazadas, se puede encontrar en el sitio web de la Oacdh, disponible en <www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRArgentinaStakeholderInfoS14.aspx>.

[79] 37º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU 2018, A/HRC/37/5/Add.1.

[80] El art. 75, párr. 22 establece que corresponde al Congreso “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes [...] en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. Véase también la nota 33.

[81] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acosta, Claudia, 321: 3555 (1998), párr. 15.

[82] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Giroldi, Horacio, 318: 514 (1995), párr. 11.

[83] Para una revisión de esta jurisprudencia, véase M. Pinto y N. Maisley, “From Affirmative Avoidance to Soaring Alignment: The Engagement of Argentina’s Supreme Court with International Law”, disponible en <www.academia.edu/20225843/>

[84] Véase la Resolución de la Corte Suprema de Justicia del 14 de febrero de 2017, en Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, informe sentencia dictada en el caso Fontevecchia y D'Amico c. Argentina por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CSJ 368/1998 (34-M)/CS1, y su sentencia original del 25 de septiembre de 2001 que confirmó la imposición de una multa a periodistas por publicar una nota aparentemente calumniosa sobre el expresidente Carlos Menem.

[85] La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que consideró que la sentencia de la Corte Suprema que confirmaba la pena era incompatible con la libertad de expresión protegida por la Convención Americana de Derechos Humanos se dictó en Fontevecchia y D'Amico c. Argentina. Sentencia del 29 de noviembre de 2011, y la posterior orden (supervisión de la ejecución de la sentencia inicial) de la Corte Interamericana de que la decisión de la Corte Suprema debía ser revocada se dio en Fontevecchia y D'Amico c. Argentina, n° 12.525, el 18 de octubre de 2017.

[86] Se trata del caso Alespeiti, que también fue objeto de una petición individual (sin éxito) ante el Comité de la CDPD; véanse las notas 69 y 70 anteriores y el texto. Para el caso de la Corte Suprema, véase CFP 14.216/2003/TOL/6/1/CSL, Felipe Jorge, Alespeiti, Incidente de Recurso Extraordinario, 18 de abril de 2017.

[87] Véanse a continuación la nota 120 y su texto.

[88] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Q.C.S.Y., 335:452 (2012), III pp. 11-12.

[89] Véase L. Aiello, "Argentina", en A. Lawson y L. Waddington (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts* (2018), p. 13.

[90] Decreto Ejecutivo 432/97, disponible en <[www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/Decreto-432-1997-Reglamentacion-de-la-Ley-de-Pensiones-a-la-](http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/Decreto-432-1997-Reglamentacion-de-la-Ley-de-Pensiones-a-la)

vejez-y-por-invalididad-actualizado.pdf> .

[91] La cifra oficial es la más baja, pero otros citaron la más alta: compárese G. Morini, “Fallo obliga a Gobierno a reponer pensiones por discapacidad y lo vuelve causa colectiva”, *Ámbito*, 7 de septiembre de 2017, disponible en <www.ambito.com> , con C. Carillo, “Batalla judicial por las pensiones por invalidez”, *El País*, 14 de junio de 2017, disponible en <www.pagina12.com.ar> .

[92] Véase “Macri Govt Axes Pensions for 83,000 People with Disabilities”, *teleSUR*, 13 de junio de 2017, disponible en <shorturl.at/ckpI9> .

[93] Véase C. Carillo, “Batalla judicial por las pensiones por invalidez” (2017).

[94] “Fiscal asegura que las pensiones por discapacidad son un derecho adquirido”, *Minuto Uno*, 14 de junio de 2017, disponible en <www.minutouno.com> .

[95] Véase “Amparo por pensiones no contributivas”, *REDI*, 17 de julio de 2017, disponible en <www.redi.org.ar> .

[96] Juzgado Federal de la Seguridad Social 8, Asociación REDI c. Estado nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/Amparos y Sumarísimos, caso 39.031/2017 (5 de septiembre de 2017), disponible en <www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2017/09/Sentencia.pdf> .

[97] “Argentina Govt Backtracks on Plan to Cut Disability Pensions”, disponible en <t.ly/Cvrd1> .

[98] Rafele, “Para ONGs, el recorte en las pensiones por discapacidad es inconstitucional y provocará una ola de amparos”, *Todo Noticias*, 13 de junio de 2017, disponible en <tn.com.ar> .

[99] Véase, por ejemplo, “Sergio Massa pidió ‘volver atrás’ la medida que afectó la distribución de las pensiones por discapacidad”, *Infobae*, 14 de junio de 2017, disponible en <www.infobae.com> ; de Alonso, “Para Stanley, las personas con discapacidad son descartables”, *argnoticias.com*, 19 de junio de

2017, disponible en <www.biencuyano.com.ar/?p=6066>.

[100] Véase <www.grupolaprovincia.com/argentina/desde-la-ucr-quieren-flexibilizar-los-requisitos-acceder-pensiones-126520>, 15 de junio de 2017.

[101] “El Gobierno restablecerá las pensiones por discapacidad”, La Opinión, 16 de junio de 2017, disponible en <diariolaopinion.com.ar>.

[102] “Las personas con discapacidad no son una prioridad para el Gobierno argentino”, ACIJ, 5 de junio de 2019, disponible en <acij.org.ar>.

[103] Véase A. J. Artiles, E. B. Kozleski y F. R. Waitoller (eds.), *Inclusive Education: Examining Equity on Five Continents* (2011). Para una recopilación de ensayos recientes sobre el tema, véase el número especial de la revista *Prospects*: C. Acevedo, F. Ferrer y J. Pàmies, “Inclusive Education: Open Debates and the Ahead” (2009).

[104] G. De Beco, “Transition to Inclusive Education Systems According to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Nordic Journal of Human Rights*, 34 (2016), p. 40. También della Fina, “Commentary on Article 24”, en V. della Fina, R. Cera, y G. Palmisano (eds.), *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (2017), p. 439.

[105] Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nº 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, 2 de septiembre de 2016, CPRD/C/GC/4, en el párr. 2.9.

[106] Para un análisis de la resistencia de los sindicatos de profesores a la educación inclusiva en la Argentina, véase Elena Dal Bó On Inclusive Education In Argentina, *Inclusive Education Canada*, 14 de febrero de 2017, disponible en <inclusiveeducation.ca/2017/02/14/elena-dal-bo-on-inclusive-education-in-argentina>. Para un relato de los movimientos hacia el reconocimiento de la inclusión a nivel de políticas en Argentina y sus desafíos en la práctica, véase Skliar y Dussel, “From Equity to Difference: Educational Legal Frames and Inclusive Practices in

Argentina”, en Artiles, Kozleski, y Waitoller (eds.), *Inclusive Education* (2011).

[107] La coalición de defensa nacional creada para promover la educación inclusiva se llama Grupo Artículo 24, <www.grupoart24.org>.

[108] Se trata de la Red Regional por la Educación Inclusiva (RREI) de América Latina, <rededucacioninclusiva.org>, formada por catorce coaliciones y ONG que representan a personas con discapacidad de Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, además de la Argentina.

[109] Naranjo escribió un relato autobiográfico en E. Naranjo, *Malestar de educador* (2014).

[110] Fernando Lucan Acosta fue citado en los siguientes términos: “Emiliano planteó que teníamos que darle el título de profesor sin cursar ninguna. Esto quiebra el principio de igualdad con el resto de los estudiantes”: Olaberria, “Una apuesta a la diferencia”, *Página/12* (2015), disponible en <www.pagina12.com.ar>.

[111] Véase <adc.org.ar/causes/educacion-inclusiva> para conocer el enfoque de la organización acerca del tema de la educación inclusiva.

[112] Véase Juzgado Federal en lo Civil y Com. y Cont. Adm. de San Martín 2, N., E. P. c. Universidad Nacional de la Matanza (Unlam) s. Amparo Ley 16.986, nº 18.040.126/2011 (22 de noviembre de 2013), en párrs. 3-11.

[113] Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación, V. Muñoz, *El derecho a la educación de las personas con discapacidades*, UN Doc. A/HRC/4/29 (19 de febrero de 2007).

[114] *Ibíd.*, párr. 47, para una lista de las fuentes y jurisdicciones de las que el Relator Especial buscó información en la preparación del informe.

[115] Juzgado Federal en lo Civil y Com. y Cont. Adm. de San Martín 2, N., E. P. c. Universidad Nacional de la Matanza (Unlam) s.

Amparo Ley 16.986, nº 18.040.126/2011 (22 de noviembre de 2013), párr. 21.

[116] *Ibíd.*, párr. 27.

[117] *Ibíd.*, párr. 21.

[118] *Ibíd.*, párr. 28.

[119] Cámara Federal de San Martín, Sala II, Causa 18.040.126/2011 - Orden 11.056 - Reg. nº 16/14 Fº73/84, Naranjo, Emiliano Pablo c. Universidad Nacional de la Matanza (Unlam) s. Amparo Ley 16.986 (17 de marzo de 2014).

[120] Sentencia de la Corte Suprema del 19 de noviembre de 2019, Recurso de Hecho, Naranjo, Emiliano Pablo c. Universidad Nacional de La Matanza s. Smparo Ley 16.986, disponible en <public.diariojudicial.com/documentos/000/065/635/000065635.pdf>. Para las conclusiones de la procuradora general del 1º de junio de 2015, véase <www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2015/06/CSJ-94-2014-Naranjo.pdf>.

[121] Furlan c. Argentina, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (31 de agosto de 2012).

[122] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones Finales sobre el informe inicial de Argentina aprobado por el Comité en su octava sesión (17-28 de septiembre de 2012), UN Doc. CRPD/C/ARG/CO/1 (8 de octubre de 2012).

[123] *Ibíd.*, párr. 37.

[124] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 8º período de sesiones, Evaluación sobre Argentina, Informe Alternativo, Situación de la discapacidad en Argentina - 2008/2012. Presentado de manera conjunta por la REDI, el CELS, Faica, Fendim y la ADC. El informe alternativo está disponible en el sitio web del órgano de tratados: <tbinternet.ohchr.org>.

[125] *Ibíd.*, párr. 67.

[126] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 8º período de sesiones, Acta resumida (parcial) de la 80ª sesión, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el art. 35 de la Convención (continuación), Informe inicial de Argentina (continuación), UN Doc. CRPD/C/SR.80 (9 de octubre de 2012), párr. 43. En particular, el mismo representante estatal estuvo de acuerdo en que las universidades autónomas, al igual que las estatales, debían cumplir con las disposiciones de la CDPD. Véase el párr. 50.

[127] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación, UN Doc. A/HRC/25/29 (8 de diciembre de 2013).

[128] Véase la Resolución 25/20 adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, El derecho a la educación de las personas con discapacidad, UN Doc. A/HRC/RES/25/20 (14 de abril de 2014).

[129] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación, UN Doc. A/HRC/25/29 (18 de diciembre de 2013), párr. 1.

[130] Véase < www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SubmissionStudyEducation.aspx >.

[131] Véase < redi.org.ar/quienes-somos >.

[132] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación, UN Doc. A/HRC/25/29 (18 de diciembre de 2013). Véase en particular la nota 29 del Estudio, y también las notas 2, 24 y 28.

[133] Véase, por ejemplo, el caso Alan Rodríguez, analizado en el apartado correspondiente en este capítulo (el caso Naranjo se cita en el Amparo [es decir, la acción judicial] de Alan Rodríguez).

[134] “Un juzgado federal argentino concedió el acceso a la educación superior a una persona con discapacidades físicas para

que pudiera ser profesora de Gimnasia y ordenó a la universidad que realizara ajustes razonables [...] esta decisión fue confirmada por la cámara federal superior”, presentación de la AIF al debate general del Comité de la Cedaw sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, 58ª sesión, 7 de julio de 2014, en 11.

[135] Alan Rodríguez relata su historia en una petición publicada en Change.org, disponible en <www.change.org/p/soledad-acunia-por-mi-discapacidad-me-niegan-mi-t%C3%ADtulo>. Para varios relatos de su historia en los medios de comunicación, véase T. Zolezzi, “No tan incluidos: los chicos con discapacidad, lejos del título oficial”, La Nación, 27 de septiembre de 2019, disponible en <www.lanacion.com.ar> y F. Massa, “Un colegio privado deberá darle apoyo especial a una estudiante con discapacidad”, La Nación, 9 de mayo de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

[136] Véase el resumen del caso proporcionado por el proyecto Derecho a la Educación, una ONG internacional de derechos humanos centrada en el derecho a la educación, disponible en <www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_C%C3%A9sar_Alán%20Rodr%C3%ADguez_2016_En.pdf>.

[137] Véase <acij.org.ar/asociacion-civil-por-la-igualdad-y-la-justicia>.

[138] Rodríguez, César Alan c. GCBA y Otros, s. Amparo Número: A47.249.2015/0, sentencia del 24 de octubre de 2016, disponible en <s3.amazonaws.com/public.diariojudicial.com/documentos/000/071/280/000071280.pdf>.

[139] Íd. Para la Observación General nº 4 de la CDPD, véase UN Doc. CRPC/C/GC/4 (26 de agosto de 2016), disponible en el sitio web de la Oacdh.

[140] Véanse, por ejemplo, Keller y Grover, “General Comments of the Human Rights Committee and Their Legitimacy”, en H. Keller y G. Ulfstein (eds.), UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy (2012), p. 116; y K. Mechlem, “Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights”, Vanderbilt Journal of Transnational Law, 42 (2009), p. 905.

[141] Para consultar la lista de las presentaciones realizadas al Comité de la CRDP sobre la redacción de la Observación General, véase <www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GCRightEducation.aspx>.

[142] Véase la nota 107.

[143] Para la presentación del Grupo Artículo 24, véase la lista en <www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GCRightEducation.aspx>.

[144] El borrador todavía está disponible en <www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GCRightEducation.aspx>.

[145] El Grupo Artículo 24 argumentó en su presentación, disponible *ibíd.*, que “incluso en los casos excepcionales en los que se admitió la flexibilización de la currícula, solo se otorga el título o certificado de la educación básica a quienes acreditan ciertos aprendizajes considerados mínimos definidos sobre la base de criterios de normalidad (y no en base al plan pedagógico individual), y que no responden a los fines que de acuerdo con CDPD y otros tratados debe orientar la educación”.

[146] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General n° 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, UN Doc. CRPD/C/GC/4 (25 de noviembre de 2016), párr. 12(g).

[147] Rodríguez, César Alan c. GCBA y Otros, s. Amparo Número: A47.249.2015/0, sentencia del 24 de octubre de 2016, disponible en <public.diariojudicial.com/documentos/000/071/280/000071280.pdf>: “Parecería implicar la emisión de una constancia que acredite que el actor pasó por la escuela, que estuvo allí una cantidad de años, que fue integrado pero no incluido”.

[148] *Íd.*: “El título que requiere el amparista es el equivalente al reconocimiento que certifica que ha culminado su proceso educativo, no meramente que estuvo en un aula, sino que incorporó los conocimientos que le fueron ofrecidos y enseñados, teniendo en cuenta su derecho constitucionalmente reconocido a la educación

inclusiva”.

[149] Cámara en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rodríguez Cesar Alan c. GCBA y Otros, s. Amparo Número: A47.249-2015/0 (17 de marzo de 2017).

[150] Véase <acij.org.ar/despues-de-4-anos-alan-rodriguez-recibe-su-titulo-secundario> .

[151] Véanse, por ejemplo, Zolezzi, “No tan incluidos: los chicos con discapacidad, lejos del título oficial”, La Nación, 17 de marzo de 2016; “La justicia ordenó darle el título a un chico con síndrome de Down”, La Nación, 27 de octubre de 2016; “El caso de Alan reaviva la polémica por la educación inclusiva”, La Nación, 29 de marzo de 2016; “Después de 3 años de lucha, un joven con síndrome de Down obtuvo su título secundario por un fallo judicial”, La Nación, 25 de octubre de 2016; “Por una educación inclusiva”, La Nación, 30 de octubre de 2016, todos disponibles en <www.lanacion.com.ar> .

[152] En su informe paralelo al Comité de la CDPD en 2017, el Grupo Artículo 24 atribuye la adopción de una normativa a finales de 2016 por el Consejo Federal de Educación (Resolución CFE 311/16) en parte a la amplia cobertura mediática del caso Alan Rodríguez. Véase el Informe del Grupo Artículo 24, INT_CRPD_ICS_ARG_28.478_S, en 15.

[153] Resolución CFE nº 311/16 (15 de diciembre de 2016), disponible en <www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-311-cfe-58add7585fbc4.pdf> .

[154] Informe del Grupo Artículo 24, INT_CRPD_ICS_ARG_28.478_S, en 15.

[155] Informe conjunto de varias OSC argentinas a la sesión de la CDPD, INT_CRPD_ICS_ARG_28.578_E, en 21.

[156] Véase “En Buenos Aires, los alumnos con discapacidad podrán tener su título oficial”, La Nación, 26 de febrero de 2018, disponible en <www.lanacion.com.ar> .

[157] Resolución 2509/17 del Ministerio de Educación de la Nación (31 de mayo de 2017).

[158] Nota del Grupo Artículo 24 y otros al ministro de Educación, Alejandro Finocchiaro (18 de julio de 2017), 2.

[159] *Ibíd.*, 8. El art. 4.3 de la CDPD establece “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.

[160] Informe del Grupo Artículo 24, INT_CRPD_ICSG_ARG_28.478_S, en 16.

[161] Comité de la CDPD de la ONU, Lista de cuestiones previa a la presentación de los informes periódicos segundo y tercero combinados de Argentina, CRPD/C/ARG/QPR/2 (8 de septiembre de 2017), párr. 29.

[162] Informes periódicos segundo y tercero combinados que la Argentina debía presentar en 2018 en virtud del art. 35 de la Convención, UN CRPD/C/ARG/2-3 (5 de marzo de 2019), Anexo.

[163] Memorial de las OSC sobre el art. 31 de la CDPD, en 17-18 (en el archivo de la autora).

[164] Informe alternativo conjunto (2017) al Comité de la CDPD de varias OSC, INT_CRPD_NGO_ARG_14.809_S.

[165] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones Finales sobre el informe inicial de Argentina aprobado por el Comité en su octava sesión (17-28 de septiembre de 2012), UN Doc. CRPD/C/ARG/CO/1 (8 de octubre de 2012), párr. 38 y 50.

[166] Memorial de las OSC sobre el art. 31 de la CDPD, en 55.

[167] *Ibíd.*, párr. 38: “El Comité recomienda que el Estado parte elabore una política educativa estatal integral que garantice el

derecho a la educación inclusiva”.

[168] Véase el resumen de la decisión en el dictamen del fiscal ante la Corte de Apelaciones: Fiscal General en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala en lo Cont. Adm. Fed. I, Expte. 26.701/2015, ACIJ y otros c. Estado nacional - Ministerio de Educación s. Amparo Ley 16.986 (28 de septiembre de 2016), párrs. 1-2.

[169] Fiscal General en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala en lo Cont. Adm. Fed. I, Expte. 26.701/2015, ACIJ y otros c. Estado nacional - Ministerio de Educación s. Amparo Ley 16.986 (28 de septiembre de 2016), párrs. 11-12.

[170] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Expte. 26.701/2015, ACIJ y otros c. Estado nacional - Ministerio de Educación s. Amparo Ley 16.986 (3 de noviembre de 2016).

[171] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c. EN - MO Educación s. Amparo Ley 16.986 (3 de octubre de 2017).

[172] Véase <www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGDontherighttoeducationforpersonswithdisabilities.aspx> .

[173] Véase <acij.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Submission-CRPD-Grupo-Art-24-on-right-to-inclusive-education.doc> .

[174] Véase <acij.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Submission-CRPD-ACIJ-art-24-on-data-production.docx> .

[175] Véase <tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fICS%2fARG%2f28478&Lang=sp> .

[176] Nota del gobierno del 5 de julio de 2018, en Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c. Estado nacional - Ministerio de Educación s. Amparo Ley 16.986, expte. nº 26.701/2015.

[177] Informes periódicos segundo y tercero combinados que la Argentina debía presentar en 2018 en virtud del art. 35 de la Convención, UN CRPD/C/ARG/2-3 (5 de marzo de 2019), párr. 290.

[178] La información en la que se basan las secciones (iv) y (v) fue proporcionada en una entrevista con dos miembros del personal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: Celeste Fernández, Coordinadora de la División de Discapacidades y Derechos Humanos, y Pamela Smith Castro.

[179] Véase, por ejemplo, el “Moodle” creado por el Grupo Artículo 24: <moodle.grupoart24.org>.

[180] Véase la entrevista en la nota 106, donde se hace referencia a la resistencia de los sindicatos de profesores al cambio de paradigma de los derechos de las personas con discapacidad y sus implicaciones para la educación.

[181] Véase la nota 135.

[182] Véase la nota 153.

[183] Véase <www.educacion-inclusiva.com.ar>.

[184] Véase <www.porunaeducacioninclusiva.org>.

[185] Uno de los casos era el de una madre que había sido rechazada por cuarenta y dos colegios antes de encontrar uno que aceptara a su hijo, al que se le había diagnosticado un autismo leve.

[186] A. Brysk, “From Above and Below”, cit.

4. El uso del derecho internacional de los derechos humanos para movilizarse por los derechos de la infancia y los derechos reproductivos en Irlanda

Con base en el marco experimentalista de los derechos humanos internacionales expuesto en el capítulo 1, en este capítulo se examinan dos procesos de cambio social que se han desarrollado en Irlanda durante las últimas décadas y que incluyen el involucramiento de grupos nacionales de defensa del derecho internacional de los derechos humanos como elemento clave de esas campañas. El primero se refiere a la forma en que la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño catalizó el activismo social y transformó el tratamiento de la política de bienestar infantil y los enfoques de los derechos de la infancia en Irlanda. El segundo aborda el impacto en el derecho y la política irlandesas en relación con los derechos reproductivos, en particular el acceso al aborto, de la interacción entre los grupos de incidencia nacionales y una amplia gama de regímenes y procesos internacionales de derechos humanos en sus campañas por el cambio. Los regímenes internacionales a los que se recurrió durante la campaña por los derechos reproductivos fueron, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidcp), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y el Consejo de Europa, el Examen Periódico Universal (EPU) de las Naciones Unidas y la Convención contra la Tortura.

A continuación, se analizan las dos campañas de promoción de los derechos de la infancia y de los derechos reproductivos, respectivamente, con el telón de fondo de dos importantes rasgos

que caracterizaron el sistema constitucional irlandés de mediados y finales del siglo XX, a saber, la influencia institucionalizada de la Iglesia católica en cuestiones sociales como el género y la familia, y el enfoque dualista de Irlanda respecto al derecho internacional.

La relación moderna de Irlanda con el derecho internacional comenzó después de que el país lograra la independencia de Gran Bretaña en 1922. Tras un período de transición como “Estado libre” y bajo el estatus de dominio, en 1937 se aprobó la Constitución actual, y en 1949 el Estado abandonó la Commonwealth británica y se declaró formalmente como república. Aunque la Constitución pretendía marcar una ruptura definitiva con Gran Bretaña y reflejar el carácter distintivo del Estado irlandés, se mantuvieron muchos rastros de la influencia británica; el sistema de derecho consuetudinario y el enfoque dualista del derecho internacional son dos de esos rasgos. Aunque el apartado 1 del art. 29 de la Constitución afirma la “devoción del Estado al ideal de la paz y la cooperación amistosa entre las naciones basada en la justicia y la moralidad internacionales”, el apartado 6 del art. 29 establece que “ningún acuerdo internacional formará parte del derecho interno del Estado, salvo que lo determine el Oireachtas”. Por lo tanto, aunque los tratados firmados por el Estado son vinculantes como cuestión de derecho internacional, las disposiciones de dichos tratados no pueden, en general, aplicarse en las cortes nacionales hasta que se incorporen mediante una ley del Poder Legislativo o una enmienda constitucional.[1]

La Constitución de 1937 también incluyó varias disposiciones que reflejan la influencia de la Iglesia católica en su redacción y en la sociedad irlandesa en general.[2] Esto es particularmente evidente en las disposiciones que regulan el estatus y la protección de la familia y sobre el papel de la mujer y su “vida dentro del hogar”. [3] Además, aunque la Constitución se adoptó unos años antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y no contiene una carta de derechos formal o separada, el art. 40 de la Constitución incluyó desde el principio la protección de ciertos derechos individuales como la libertad personal y la libertad de expresión, reunión y asociación. El art. 44 protege la libertad de religión y de conciencia, mientras que el art. 45 contiene una lista de “principios rectores de la política social” no justiciables.[4]

La combinación de la influencia de la Iglesia y del pensamiento social católico en las disposiciones de la Constitución relacionadas con la mujer y con la familia, y el enfoque dualista del derecho internacional –incluidos los tratados de derechos humanos– tuvieron repercusiones constantes en muchos asuntos sociales en Irlanda durante la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI. La influencia de la Iglesia, que también se refleja en las disposiciones de la Constitución, afectó en gran medida las actitudes de la sociedad respecto a la condición de la mujer, en especial en lo que se refiere a los derechos reproductivos, el divorcio y su papel en la familia. También desempeñó un papel importante en el enfoque adoptado hacia la posición de los niños y las niñas dentro de la familia, con un marcado énfasis en la autoridad de los padres más que en los derechos de la infancia. Los arts. 41 y 42 de la Constitución, en el momento de su redacción, establecieron con rigidez la autoridad y la primacía de la familia “como base necesaria del orden social”, y resaltaron el “derecho inalienable” de los padres a educar a sus hijos.[5] En general, y a pesar de una disposición general que se refiere a los derechos imprescriptibles de la niñez y una disposición específica que se refiere al derecho de los niños y las niñas a una educación pública libre de instrucción religiosa, el énfasis de las disposiciones constitucionales tal y como se adoptaron, y también la realidad social preexistente que reflejaban y consagraban, se enfocaba firmemente en la autonomía de la unidad familiar y en la autoridad de los padres en lugar de encontrar formas de proteger los derechos de la infancia.

Si bien se podría suponer que, hoy más que nunca, es menos probable que una agenda de derechos de la infancia genere controversia en la sociedad o esté altamente politizada, como suele suceder con los derechos reproductivos, la defensa de los derechos de la infancia, sin embargo, sigue dividiendo aguas en varios contextos sociales. En 2019, por ejemplo, el gobierno búlgaro, bajo una fuerte presión de un movimiento social conservador que hace campaña por los “valores familiares tradicionales”, retiró su Estrategia Nacional del Niño 2019-2030, basada en los derechos de niños y niñas.[6] Los grupos religiosos y conservadores argumentaron que los padres deberían tener el derecho de disciplinar por medios físicos a sus hijos, alegando que la Estrategia

pretendía disminuir los derechos de los padres; en lugar de refutar estas afirmaciones, el gobierno optó por retirar la Estrategia.[7] Este es un ejemplo de una reacción más amplia en varias partes del mundo contra lo que se describe como “ideología de género” y que tiene implicaciones visibles para las leyes contra la violencia doméstica, la promoción del bienestar infantil, la regulación de los derechos reproductivos, la situación de las personas transgénero y mucho más, en toda Europa y en otros continentes.[8]

No cabe duda de que tanto los derechos de la infancia como los derechos reproductivos han sido, de diferentes maneras, el escenario de la disputa social y política en Irlanda durante las últimas tres décadas o más. Los estudios de caso que se describen a continuación ilustran los cambios que se han producido en estas dos áreas temáticas, y el papel que desempeñó un conjunto de normas, instituciones y procesos internacionales de derechos humanos en el apoyo y el refuerzo de las campañas de cambio político y jurídico emprendidas por los activistas nacionales. Si bien el impulso inicial para el cambio provino de grupos nacionales con un gran interés e incidencia en el resultado, la presión y el compromiso continuos con las instituciones y los actores internacionales de derechos humanos han contribuido a reforzar a los activistas nacionales y su labor. En algunos casos –como se vio también en relación con la coalición de grupos de defensa de los derechos de la infancia en Argentina descrita en el capítulo 3–[9] la formación inicial o la unión de estos grupos fue el resultado de la promulgación de un tratado de derechos humanos, y de la oportunidad que brinda la revisión de los tratados de derechos humanos para generar aportes a los procesos de reforma nacionales.

Los órganos de tratados, como los comités de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Cedaw, el Pidcp y el Pidesc, así como las Relatorías Especiales, las comisarías del Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fueron algunos de los organismos internacionales a los que acudieron tanto individuos particulares como ONG y otras entidades para responder a una serie de incidentes y reclamos. En el caso de los derechos reproductivos, un conjunto de casos individuales dramáticos y angustiosos que se interpusieron ante los organismos internacionales de derechos humanos ayudaron a generar conciencia pública y a construir un

movimiento social más amplio, así como a aumentar la presión política a nivel nacional. En el caso de los derechos de la infancia, por otra parte, la defensa continua y el involucramiento constante con un órgano internacional de derechos humanos concreto por parte de una coalición de ONG comprometidas ayudó con el tiempo a conseguir una serie de reformas políticas importantes. Los distintos organismos y actores internacionales, además de generar publicidad y hacer que el Estado respondiera, también articularon y reforzaron los estándares establecidos por las normas internacionales de derechos humanos, al interpretarlos en el contexto de las cuestiones y reclamos presentados ante ellos por individuos, ONG y actores estatales. A su vez, los activistas utilizaron y aprovecharon sus declaraciones y resultados en el ámbito nacional para conseguir apoyo social, aumentar la presión política y litigar, defender y movilizar aún más el cambio.

Irlanda y el derecho internacional de los derechos humanos

Aunque la Constitución de 1937 consagra una serie de derechos individuales específicos, a los que las cortes irlandesas han añadido en diversas etapas otros derechos “no enumerados”, [10] la integración por parte de Irlanda de los instrumentos internacionales de derechos humanos no fue, en un principio, en absoluto plena. La Declaración Universal de Derechos Humanos se adoptó en 1948, e Irlanda fue uno de los primeros países en ratificar la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) tras su adopción en 1950. En lo que respecta a la aplicación de las sentencias del Tribunal de Derechos Humanos, que consideró que Irlanda violó el Convenio, el país ha tenido un cumplimiento razonable, [11] con la excepción de algunos casos de gran repercusión en los que el proceso de cumplimiento fue largo o parcial. [12] No obstante, a pesar de la pronta ratificación y de la inclinación general a cumplir las sentencias específicas en su contra, Irlanda esperó cincuenta años antes de incorporar la CEDH al derecho interno, lo que hizo al adoptar la Ley del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 2003. Al hacerlo, Irlanda se convirtió en el último Estado miembro del Consejo de Europa en incorporar el Convenio al derecho interno y, por tanto, en hacer que sus disposiciones fueran justiciables ante las cortes nacionales, en lugar de ser solo vinculantes en el plano internacional. [13]

En relación con los principales tratados de derechos humanos de la ONU, Irlanda ya firmó y ratificó la mayoría de ellos, incluidos los dos Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Cedaw, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, su sigla en inglés), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y, de manera más reciente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Sin embargo, el Estado estuvo muy lejos de ser uno de los primeros en ratificar estos instrumentos internacionales. Irlanda no

ratificó los dos Pactos, adoptados por la ONU en 1976, sino hasta trece años después, en 1989. Tampoco ratificó la CERD, adoptada por la ONU en 1969, sino hasta treinta y un años después, en 2000. Y tampoco ratificó la Convención contra la Tortura, adoptada por la ONU en 1987, sino quince años después, en 2002. Los dos tratados internacionales de derechos humanos que fueron ratificados de manera más rápida por el Estado fueron la Cedaw, en 1985, cuatro años después de su adopción, y la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1992, tres años después de su adopción. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue ratificada por Irlanda en 2018, diez años después de su adopción por la ONU, lo que convirtió a Irlanda en el último de los veintiocho Estados miembros de la UE en ese momento (incluido el Reino Unido) en ratificarla.

Además, no se ha incorporado ninguno de los tratados de derechos humanos de la ONU a la legislación irlandesa, lo que limita formalmente el grado en que pueden ser invocados a nivel nacional, en especial ante las cortes nacionales. En palabras de un analista riguroso, la aproximación de Irlanda a los tratados internacionales de derechos humanos ha sido, en el mejor de los casos, respetable, pero revela:

un aire de complacencia oficial, demostrado por [...] el ritmo relativamente lento de ratificación de la mayoría de los tratados y la reticencia a hacerlo con respecto a otros; la negativa casi generalizada a incorporar los tratados de la ONU a la legislación nacional; los retrasos en la presentación de los informes periódicos; y, sobre todo, la poca disposición a la hora de aplicar las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados, a falta de un claro incentivo político en el panorama nacional.[14]

Egan continúa señalando que el retraso de Irlanda en la ratificación de los tratados y su reticencia a incorporarlos es consecuencia de una política oficial según la cual los tratados no deben ratificarse hasta que las leyes nacionales se ajusten a sus términos, y de la opinión conexas de que la incorporación a la legislación nacional se

hace, en efecto, innecesaria en esa fase dado que se cree que el derecho nacional ya sería plenamente conforme.[15]

La aproximación de Irlanda a los tratados internacionales de derechos humanos revela, por tanto, una comprensión bastante estática de su papel y función que se puede resumir de la siguiente manera: los tratados de derechos humanos establecen normas claras y el derecho nacional debe ajustarse a esas normas para que el Estado pueda ratificar dichos tratados. Sin embargo, una vez ratificado, se considera que el papel de un tratado de derechos humanos es puramente externo y declarativo, y que sirve sobre todo como recordatorio de las normas establecidas con anterioridad y como amortiguador contra la regresión, pero que no tiene relevancia para ninguna evolución de las normas y las prácticas jurídicas nacionales.

Sin embargo, en contraste con la imagen estática en la que se basa el enfoque del Estado irlandés respecto al derecho internacional de los derechos humanos, los estudios de caso de este capítulo apuntan a un papel mucho más dinámico de los sistemas de tratados internacionales de derechos humanos en la práctica debido a su activación por parte de los actores nacionales. De los avances en el ámbito de los derechos de la infancia y los derechos reproductivos se desprende claramente que, incluso cuando los tratados de derechos humanos no se incorporan y, por tanto, no son formalmente justiciables ante las cortes nacionales, la interacción entre los movimientos sociales, los activistas y las ONG, los funcionarios gubernamentales y los mecanismos e instituciones de supervisión de los derechos humanos en lo que respecta a cómo se está aplicando o no un determinado tratado en el contexto nacional es, por utilizar el famoso término de Robert Cover, una práctica generadora de jurisprudencia. Lejos de ser un amortiguador estático, el régimen de los tratados de derechos humanos crea un foro en el que se plantean problemas y reclamos de forma periódica, se afirman las normas de derechos, se debaten, se impugnan, se interpretan y se aplican a situaciones nuevas y cambiantes a medida que surgen. Y aunque el dinamismo dentro del sistema depende en gran medida de la energía y los recursos de los defensores nacionales y los actores y grupos sociales pertinentes, su activismo se ve a veces reforzado y canalizado por las instituciones

internacionales con las que se relacionan y que brindan un foro para la rendición de cuentas y la presión desde arriba.

El estudio de caso acerca de los derechos de la infancia se enfoca principalmente en el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil con dos procesos internacionales de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el órgano de tratados que supervisa su aplicación, el Comité de los Derechos del Niño, así como el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a lo largo de las décadas transcurridas desde la firma y ratificación de la CDN. En el estudio de caso de los derechos reproductivos, por otro lado, se examina un terreno social muy disputado y turbulento en Irlanda y el cambio que se produjo durante varias décadas a través de la movilización gradual de las organizaciones y los grupos nacionales, incluido su compromiso con una amplia gama de instituciones y foros de derechos humanos, como la CEDH, la Cedaw, el Pidcp, el Pidesc, la CDN y el EPU, entre otros. A diferencia del ámbito de los derechos de la infancia, en el que ya existía un número razonable de organizaciones que actuaban en defensa de la infancia y que se unieron rápidamente para formar una alianza fuerte y eficaz tras la ratificación de la CDN, la defensa de los derechos reproductivos en Irlanda surgió y cobró fuerza con mucha más lentitud, y al principio estuvo formada por un grupo muy pequeño de organizaciones. La movilización de un movimiento antiabortista para el cambio constitucional en la década de 1980 tuvo el efecto de precipitar una serie de incidentes y casos que implicaban a “un alfabeto” de mujeres y niñas (ya que las más destacadas eran conocidas por las iniciales X, Y, D, A, B y C) a las que se les restringió el acceso al aborto en circunstancias que dieron lugar a la conmoción y la indignación social. Fue sobre todo en respuesta a este conjunto de incidentes que se desarrolló de manera gradual en Irlanda un movimiento de derechos reproductivos más amplio y fuerte. Ambos movimientos –por los derechos de la infancia y por los derechos reproductivos– se convirtieron en el centro, aunque de manera diferente y en distinto grado, de la galvanización de la reforma social y utilizaron su compromiso continuo con los sistemas de derechos humanos internacionales y europeos como parte importante de la estrategia para promover el cambio político y legal.

Estudio de caso 1: la reforma de los derechos de la infancia

La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN) se adoptó en 1989. Antes del auge posterior del movimiento contra la “ideología de género” –y tal vez como reflejo de la percepción que se tenía del tratado en ese momento, como un instrumento inobjetable en términos políticos y respaldado por un consenso bastante amplio y casi global–, la CDN se convirtió rápidamente en uno de los tratados de derechos humanos más ratificados, de manera casi universal con 196 partes. Como se señaló antes, Irlanda ratificó el tratado solo tres años después de su adopción. El Estado, al declarar su compromiso de lograr la “máxima protección posible de los derechos de todos los niños y niñas”, ratificó la Convención sin formular ninguna reserva.[16]

Aunque para entonces ya existían en Irlanda varios grupos y organizaciones dedicados al bienestar infantil, la adopción y ratificación de la CDN catalizó la creación de una coalición bajo el paraguas de la Children’s Right Alliance (la Alianza por los Derechos de la Infancia).[17] Fundada en 1993, el año después de la ratificación de la Convención por parte de Irlanda, la coalición estuvo formada en el inicio por once organizaciones que se unieron para explorar la posibilidad de trabajar colectivamente y promover la aplicación de la Convención en el país. Al principio, la Alianza era una empresa pequeña, financiada por varias fundaciones y organizaciones filantrópicas, pero creció de forma considerable con el tiempo. En la actualidad está formada por más de cien organizaciones y ha sido un actor central e influyente en el movimiento para reformar la política de la infancia en Irlanda hacia un enfoque basado en los derechos.

Poco antes de la creación de la Alianza por los Derechos de la Infancia, una reconocida abogada llamada Catherine McGuinness (que más tarde se convertiría en jueza de la Corte Suprema) había presidido una investigación sobre un caso conocido como el caso de

incesto de Kilkenny, en el que una joven había sido golpeada, abusada y violada de forma sistemática por su padre durante más de dieciséis años, producto de lo cual había quedado embarazada, a pesar de haber tenido múltiples contactos con los servicios sociales y de salud durante ese tiempo. Cuando finalmente le creyeron su relato y procesaron a su agresor, este solo recibió una breve condena de cárcel por los años de violencia y abusos que había infligido. En respuesta al clamor público, el gobierno anunció una investigación sobre el caso, presidida por Catherine McGuinness. En su informe final, McGuinness criticó, entre otras cosas, la interpretación de la Corte Suprema de las disposiciones de la Constitución sobre los derechos de los niños “como miembros de una familia” que, en su opinión, “lleva a que sea constitucionalmente inadmisibles considerar el bienestar del niño o la niña como prioridad en cualquier disputa sobre su crianza o custodia entre los padres y terceras partes, como en los consejos de salud, sin tener en cuenta primero los derechos constitucionales de la familia”. [18] Muchos otros miembros del movimiento por los derechos de la infancia compartieron la opinión de McGuinness, la cual sirvió de base para una campaña que apuntaba a enmendar la Constitución en este punto y promover muchos cambios legislativos y políticos relacionados.

Primer examen de Irlanda ante el Comité de los Derechos del Niño en 1998

El primer informe de Irlanda al Comité de los Derechos del Niño se presentó en 1996, cuatro años después de la ratificación de la Convención. En este informe, como es habitual en los informes de los gobiernos a los órganos de tratados de derechos humanos, se presentó una imagen ampliamente positiva del modo en que Irlanda cumplía con los requisitos de la Convención y de las medidas que se habían tomado para aplicarla, e incluso se reconocieron áreas – como el maltrato infantil, la falta de vivienda y el tratamiento de los delincuentes juveniles– en las que había margen de mejora. [19] El gobierno señaló que, si bien la familia gozaba de una protección

especial en virtud de la Constitución irlandesa, a raíz de una serie de casos de abuso de gran repercusión, la legislación irlandesa había comenzado hacía poco a no considerar a los hijos como propiedad de sus padres sino como personas separadas con derechos autónomos distintos a los de la familia.[20] En el informe se presentó la Ley de Atención Infantil de 1991 como parte de este cambio: se afirmó que reflejaba los principios rectores de la Convención y el interés superior de las infancias, y se mencionó también la reciente creación de una subdirección con responsabilidad especial sobre la infancia dentro de los departamentos de salud, educación y justicia. Gran parte de este primer informe estatal se dedicó al tema del maltrato infantil y a las medidas para contrarrestarlo, dada su prominencia en el país en ese momento.

Como se comentó en los capítulos anteriores, lo que hace que el sistema de órganos de tratados de derechos humanos funcione como un mecanismo de rendición de cuentas y no como una oportunidad para la autocomplacencia pública de los Estados es el papel de la sociedad civil y de otros agentes a la hora de sacar a la luz información alternativa, de cuestionar los relatos de los gobiernos a través de los informes alternativos y de proponer una versión clara y exigente de las obligaciones que señalan las disposiciones de los tratados según las circunstancias. Sin embargo, como también ocurrió en relación con el primer examen de Pakistán por parte del Comité de la Cedaw, analizado en el capítulo 2, y con el primer examen de la Argentina por parte del Comité de la CRPD, analizado en el capítulo 3, la movilización de la sociedad civil irlandesa en torno al proceso de examen de la CDN no se produjo de inmediato, sino que se desarrolló de forma gradual a lo largo del tiempo. El número de informes alternativos con motivo del primer examen de Irlanda por el Comité de los Derechos del Niño fue muy reducido, ya que solo se presentó un informe alternativo. Este informe fue realizado por la Alianza por los Derechos de la Infancia, la cual, después de comenzar en 1993 como una agrupación de solo once organizaciones, en 1997 –es decir, en el momento de la presentación de este informe– contaba con más de sesenta.[21]

El informe alternativo cuestionó el relato positivo del gobierno de varias formas. Una crítica general fue la falta de un enfoque

gubernamental coordinado respecto a los derechos de la infancia en todas las áreas políticas, la falta de un plan o estrategia nacional de implementación de la Convención, y la falta de incorporación de la protección de los derechos de la infancia en la Constitución, como había recomendado un grupo de revisión constitucional anterior. También se criticó el hecho de que el Ministerio de la Infancia fuera una subdirección que no formaba parte del gabinete y que seguía dependiendo de otros ministerios para plantear cuestiones en el gabinete, así como la ausencia de un organismo independiente, como un Defensor del Pueblo, que supervisara la aplicación de la Convención y la coordinación en todo el gobierno. Otros temas planteados como preocupantes fueron la situación de los niños en situación de pobreza, la situación de los niños con discapacidades (incluida la falta de educación inclusiva), la falta de vivienda, la situación de los niños en riesgo y maltratados (incluida la falta de estadísticas adecuadas), el sistema de justicia juvenil y la situación de los niños detenidos, la necesidad de aumentar la edad de responsabilidad penal y la necesidad de abolir los colegios “reformatorios” e “industriales”. [22]

La respuesta del Comité en sus observaciones finales al final de la sesión apuntó a muchas de las cuestiones que se habían puesto sobre la mesa en el informe alternativo, en particular las que se enfocaban en asuntos sistémicos como la integración de la protección de los derechos de la infancia en la Constitución, la adopción de una estrategia nacional para la niñez, el establecimiento de un organismo único para coordinar y proteger los derechos de la infancia, la creación de una oficina del Defensor del Menor y la mejora de la recopilación de datos. [23] Los temas específicos en las que se centraron las Observaciones Finales fueron la reducción de la pobreza, el acceso a los servicios para los grupos desfavorecidos, los castigos corporales y el maltrato infantil, la justicia juvenil, la participación de la niñez en la toma de decisiones, los derechos de los niños con discapacidades y el tratamiento de la salud mental infantil. Parece bastante claro que los asuntos planteados por la alianza de la sociedad civil influyeron en muchas de las recomendaciones del Comité al Estado tras el examen.

Segundo examen de Irlanda ante el Comité de los Derechos del Niño en 2005

El segundo examen de la aplicación de la CDN por parte de Irlanda tuvo lugar casi una década después del primero, lo que brindó la oportunidad de revisar y evaluar cualquier progreso o reforma positiva que hubiera tenido lugar durante el período transcurrido desde la primera revisión, y en respuesta a ella. El gobierno presentó el informe en 2005, seis años después de la fecha prevista. [24] Fue elaborado por la nueva Oficina Nacional de la Infancia, creada tras el primer examen de la CDN, que se encargó de mejorar la coordinación de los servicios para la infancia y de aplicar la Estrategia Nacional para la Infancia. El informe llegó después de un período de fuerte crecimiento económico en Irlanda (llamado coloquialmente el período del “tigre celta”), y el gobierno hizo referencia al hecho de que esto permitió una inversión significativa en servicios y políticas para la infancia. Hizo énfasis en la importancia de la Estrategia Nacional para la Infancia, de diez años de duración, como una respuesta intergubernamental adoptada tras la consulta con una amplia gama de partes interesadas, entre ellas grupos de la sociedad civil, padres, niños y académicos, y que incluía a representantes de muchos de estos grupos interesados en su consejo consultivo. El gobierno presentó la adopción de la estrategia y el proceso consultivo que la precedió como respuesta a las preocupaciones del Comité de la CDN, en su primera revisión, sobre la participación insuficiente del sector no gubernamental en la promoción y el desarrollo de los derechos de la infancia.

El informe del Estado pasó a detallar muchas de las funciones y logros de la recién creada Oficina Nacional de la Infancia, y muchas de las iniciativas que habían seguido a la adopción de una Estrategia Nacional de la Infancia, incluida la decisión de establecer un Defensor del Menor independiente en 2002. La creación de ese cargo fue uno de los principales objetivos de la Alianza por los Derechos de la Infancia cuando se creó para promover la aplicación de la CDN.[25] Según el informe del gobierno, la nueva Oficina del Defensor del Menor se creó para garantizar un mecanismo independiente que “reivindique los derechos de la infancia”, tal y

como exige la CDN. La oficina del Defensor del Pueblo recibió el poder de investigar las quejas en nombre de los niños y de participar en campañas de concienciación sobre los derechos de la infancia.[26]

Aparte de estos cambios estructurales e institucionales, en el informe de Irlanda también se enumeraron una serie de iniciativas legislativas relevantes para el bienestar y los derechos de los niños en relación con la educación (incluida la educación para niños con discapacidades), los niños en conflicto con la ley y los niños que necesitan cuidados especiales. El informe anunció una reducción de la pobreza infantil, un aumento de la inversión en servicios de protección de la infancia y de apoyo familiar preventivo, y una revisión que se había llevado a cabo de las Directrices sobre el Abuso Infantil para reflejar las disposiciones de la Convención.[27] Además de presentar los avances positivos, el gobierno reconoció la continua preocupación por la obesidad infantil, las altas tasas de suicidio y el uso nocivo del alcohol y las drogas.

Como complemento del informe del Estado y, en algunos aspectos, como crítica, se presentaron cuatro informes alternativos al Comité de la CDN durante este segundo ciclo de revisión. La Alianza por los Derechos de la Infancia, que presentó el único informe alternativo durante el primer ciclo, presentó dos en esta ocasión. En esta etapa, la Alianza, compuesta por más de ochenta organizaciones que trabajan con asuntos de la niñez en Irlanda, presentó un informe sustancial y exhaustivo que abarcaba cada grupo de derechos de la Convención,[28] y un segundo informe compilado (con el apoyo de la Alianza) por niños que viven en Irlanda.[29] Otros organismos independientes de vigilancia de los derechos humanos presentaron dos informes, el primero por la recién creada Oficina del Defensor del Menor y el segundo por la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda.

El informe principal de la Alianza por los Derechos de la Infancia coincidió con el gobierno en que los avances más significativos en relación con los derechos de la infancia eran la adopción de la Estrategia Nacional para la Infancia y el conjunto de cambios estructurales e institucionales que introducía. Pero la Alianza criticó la Estrategia por no estar basada en los derechos ni ser una

estrategia para aplicar la Convención. El informe alternativo sugirió que el gobierno tenía serias dudas respecto de adoptar un enfoque basado en los derechos por miedo a incurrir en excesivas obligaciones de financiación,[30] y criticó al gobierno por no haber tomado medidas en relación con muchas de las recomendaciones hechas por el Comité de la CDN tras el primer examen. También se criticó la fragmentación continua de la responsabilidad de los asuntos de la infancia entre los departamentos del gobierno, y el hecho de que el nuevo ministro de la Infancia siguiera sin tener derecho automático a asistir a las reuniones del gabinete. Aunque se acogió con satisfacción la creación del Defensor del Menor, la Alianza se mostró muy crítica con el hecho de que los niños detenidos estuvieran excluidos de la posibilidad de presentar quejas al Defensor. Otras recomendaciones formuladas en el informe fueron –de nuevo– la inclusión de los derechos de la infancia en la Constitución irlandesa, dado que la protección que la Constitución otorgaba entonces a la familia enfatizaba la autoridad de esta sobre los derechos de niños y niñas, y limitaba la promulgación de una legislación progresista. Se hizo la misma recomendación de incorporación constitucional en los informes alternativos del Defensor del Menor y de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda al Comité de la CDN. Entre otras recomendaciones formuladas en el informe de la Alianza, figuraban la reforma del sistema de derecho de familia, que incluía abordar la falta de representación de los niños en los casos judiciales que los afectan, la justicia juvenil y la protección de las infancias. Las áreas de preocupación mencionadas fueron los grupos de niños vulnerables, incluidos los solicitantes de asilo, los inmigrantes y los nómadas, que se ven afectados de manera especial por la pobreza, los problemas de alojamiento y las dificultades para acceder a los servicios sanitarios y educativos. También se observó y criticó la infrafinanciación crónica de los servicios en el ámbito de la salud mental.

En el segundo informe alternativo de la Alianza, elaborado en talleres y consultas por niños que viven en Irlanda, se plantearon una serie de puntos adicionales, como la necesidad de escuchar a los niños, y, al igual que en el informe alternativo principal, se hizo especial énfasis en la pobreza y en los problemas de acceso de los niños con discapacidad. El informe de la Oficina del Defensor del

Menor se centró especialmente en las limitaciones y exclusiones impuestas a los poderes de investigación del Defensor, incluida la disposición que impide la investigación de los niños detenidos en prisiones o comisarías.[31] El Defensor también estaba impedido en ese momento, según los términos de la Ley de creación de la Oficina, de investigar a la policía, las Fuerzas Armadas y “cualquier acción tomada en la administración de la ley relacionada con el asilo, la inmigración, la naturalización o la ciudadanía”. En el informe alternativo se argumentó que estas exclusiones y restricciones eliminaban a algunos de los niños y jóvenes más vulnerables del Estado de las competencias de investigación del Defensor del Pueblo.[32]

El cuarto de los informes alternativos, presentado por la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda, reforzó varios de los problemas resaltados en el informe de la Alianza por los Derechos de la Infancia. Se enfocó en los niños en el sistema de justicia penal, la trata, la pobreza, la reunificación familiar y los grupos vulnerables, incluidos especialmente los nómadas, los niños con discapacidades y los niños de minorías religiosas o grupos no religiosos.

Tras el diálogo con el Estado, el Comité de la CDN emitió en su respuesta una larga serie de recomendaciones a Irlanda.[33] Al hacer seguimiento de muchas de las preocupaciones identificadas en los informes alternativos, el Comité criticó la continua falta de un enfoque basado en los derechos en relación con las políticas y las prácticas relativas a la infancia, incluso en la Estrategia Nacional de la Infancia, y recomendó que se revisaran las disposiciones que limitan el alcance de los poderes de investigación del Defensor del Menor. Algunas de las otras recomendaciones del Comité que reforzaban las críticas y las propuestas formuladas en los informes alternativos fueron: integrar los derechos de la infancia en la Constitución; ampliar la privacidad a todos los procedimientos judiciales que afecten a niños y niñas; adoptar un marco basado en los derechos para abordar las necesidades en relación con la discapacidad; reconocer a la comunidad de nómadas irlandeses (travellers, en inglés) como grupo étnico y sensibilizar a los profesores sobre los problemas de esa comunidad; adaptar la política y los procedimientos sobre los niños refugiados a las normas internacionales; desarrollar una estrategia de prevención de

los abusos; mejorar el acceso a la información y los servicios de salud reproductiva y sexual, y garantizar que existan servicios adecuados para abordar las dificultades de salud mental en la infancia.

Por lo tanto, en el segundo examen, caracterizado por la participación activa de grupos de la sociedad civil y organizaciones independientes de derechos humanos en interacción con los actores estatales y los miembros del Comité, se resaltaron algunas de las reformas que se habían introducido desde el primer examen de la CDN –incluidas reformas estructurales e institucionales importantes como la introducción de una Estrategia Nacional para la Infancia, un Ministerio de la Infancia más fuerte para coordinar las cuestiones de política de la infancia en todo el gobierno, y la introducción de una Oficina del Defensor del Menor–. También se llamó la atención sobre los problemas que siguen existiendo en una serie de áreas temáticas específicas, así como una reticencia general a aceptar las implicaciones de un marco basado en los derechos para una política de la infancia.

Tercer examen de Irlanda ante el Comité de los Derechos del Niño en 2015

El siguiente informe de Irlanda al Comité de la CDN fue un tercer y cuarto informe combinados presentados en 2013, ocho años después del anterior.[34] En esta ocasión, el gobierno consultó con los grupos de la sociedad civil, incluida la Alianza por los Derechos de la Infancia, durante la redacción del informe, en el que se indica que se hicieron varias revisiones como respuesta a las propuestas realizadas y a los comentarios recibidos de la Alianza sobre los borradores anteriores.

A diferencia del contexto del “tigre celta” del informe anterior, esta vez la presentación del Estado tuvo lugar tras una recesión importante que había traído consigo un aumento del desempleo y recortes generalizados del gasto público. El informe del gobierno

reconoció el impacto de la recesión y los recortes en el bienestar infantil, y en particular en el bienestar de las infancias en familias vulnerables uniparentales o con personas enfermas o con alguna discapacidad, y el aumento significativo del número de niños y niñas que viven en la pobreza. Además, el informe estatal reconoció otras “áreas emergentes de preocupación”, algunas de las cuales habían sido identificadas por anteriores informes alternativos, como el tráfico de menores, la obesidad infantil y la necesidad de abordar la alfabetización y la aritmética.

No obstante, el gobierno se encargó de destacar las reformas positivas que se habían llevado a cabo desde la segunda revisión, así como las reformas que estaban pendientes, como la creación de una Agencia de la Infancia y la Familia de carácter legal para reformar la prestación de servicios de protección de la infancia en el Estado.

Una de las principales reformas introducidas desde el examen anterior de la CDN –tras la presión persistente ejercida a lo largo de los años por la Alianza por los Derechos de la Infancia para mejorar el estatus de la subdirección– fue la creación de un Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud, con estatus de gabinete completo. La segunda iniciativa importante, defendida desde hacía tiempo por grupos de la sociedad civil y organismos de derechos humanos, fue la celebración de un referendo constitucional acerca de los derechos de la infancia en 2012. El referendo para introducir la enmienda, que entre otras cosas reconocía los “derechos naturales e imprescriptibles de niños y niñas” y exigía que el interés superior de las infancias fuera una consideración primordial en los procedimientos judiciales y de custodia, se aprobó con un 58% de los votos a pesar de una participación relativamente baja, y a pesar de las críticas a la campaña del gobierno por parte de la Comisión del Referendo, así como por la Corte Suprema tras una impugnación legal del resultado.[35]

Durante el tercer examen volvió a aumentar el número de informes alternativos: pasó de uno en el primer ciclo de 1998 a cuatro durante el segundo ciclo de 2005, y a nueve en los ciclos tercero y cuarto combinados de 2013. Esto indica que la participación de la sociedad civil con el proceso de los órganos de tratados sigue

aumentando con el tiempo. En este caso, las organizaciones de la sociedad civil presentaron seis informes alternativos: dos de la Alianza por los Derechos de la Infancia (uno de ellos junto con Unicef, para reflejar las voces de los niños y las niñas); uno de una organización que representa a nómadas y a romaníes; uno de una organización de derechos reproductivos, y dos de ONG internacionales que ponían el foco en asuntos específicos (la abolición de los castigos corporales y la prohibición de los tratamientos médicos no consentidos en infancias intersexuales, respectivamente). Se presentaron al Comité de la CDN otros tres informes de instituciones independientes de derechos humanos, dos de la Oficina del Defensor del Menor y uno de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Irlanda.

El informe alternativo más completo fue el de la Alianza por los Derechos de la Infancia. Una vez más, aunque se reconocieron las diversas reformas positivas que habían tenido lugar desde el examen anterior, incluida la enmienda de la Constitución, se criticaron las limitaciones de la nueva disposición constitucional, incluido el retraso en su aplicación y el hecho de que muchas de las consecuencias positivas que se derivarían de ella requerirían la actuación del Poder Legislativo.[36] También se elogió la creación del Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud y el cargo de ministro de Asuntos de la Infancia y la Juventud con rango de gabinete, así como la creación de la Agencia de la Infancia y la Familia de Tulsa, aunque se advirtió respecto de la necesidad de dotar a estas nuevas instituciones de los recursos necesarios. En el informe también se elogió el nuevo Marco Nacional de Políticas para la Infancia y la Juventud y se señaló que diecisiete de los compromisos de la nueva estrategia reflejaban las recomendaciones pendientes de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño en revisiones anteriores.

Sin embargo, el informe de la Alianza fue muy crítico con otros aspectos de la política infantil y la situación de la niñez en Irlanda, a pesar de las diversas reformas introducidas desde la anterior revisión. En particular, se hizo énfasis en la situación de los niños y las niñas que viven en la pobreza –un número cada vez mayor, y con un número considerable también en riesgo de pobreza–, así como en el trato y la situación de quienes solicitan asilo y,

especialmente, de quienes viven en “provisión directa” (un sistema de alojamiento financiado por el Estado, introducido en un principio con carácter de emergencia, pero que se convirtió en institucionalizado y semipermanente para muchas familias). Entre las reformas recomendadas estaba la de aumentar la paga a las infancias, proporcionar unidades autónomas a las familias con espacio de recreo y ampliar las competencias de la Oficina del Defensor del Menor para incluir el examen de las quejas de quienes están en provisión directa. El estado de los servicios de salud mental para niños, niñas y adolescentes también fue objeto de críticas importantes, por la ausencia de un derecho claro a la atención de salud mental, la excesiva duración de las listas de espera, la ausencia de una política que guíe la transición de los servicios de salud mental infantiles a los de adultos, y la insuficiencia de las salvaguardias. El informe de la Alianza recomendó reformas a la Ley de Salud Mental de 2001 para abordar estos problemas. Otras cuestiones que fueron objeto de continuas críticas en el informe fueron la discriminación en la admisión a las escuelas; el racismo; la mortalidad infantil; el reconocimiento del género; la infancia en las cortes; los retrasos en las remisiones para la protección de las infancias; la violencia doméstica; la explotación y los abusos sexuales; el castigo corporal; la tutela; los cuidados especiales; la asistencia posterior; la discapacidad; la obesidad; la educación; el acoso escolar; los niños y niñas nómadas y romaníes; la venta, el tráfico y el secuestro de niños y niñas, y la justicia juvenil.

El segundo informe de la Alianza por los Derechos de la Infancia se elaboró en colaboración con Unicef Irlanda para presentar las voces de las infancias y se recopiló mediante la celebración de talleres, visitas a escuelas, creación de encuestas en línea y recolección de aportaciones.[37] El abanico de temas incluía la importancia de escuchar a los y las jóvenes, los niveles de estrés que experimentan los niños y las niñas, el acoso escolar, los exámenes, la salud mental, el ambiente, el sistema educativo, la pobreza y la desigualdad.

Los dos informes alternativos restantes específicos sobre un solo tema se refirieron a la situación de las infancias nómadas y romaníes, por un lado, y al derecho al aborto, por otro. El primero de ellos se enfocó en los ámbitos de mayor discriminación a los que

se enfrentan las infancias nómadas y romaníes, en especial la salud, el bienestar y la educación, y señaló también la falta de recopilación de datos fiables y la imposibilidad de desglosar los datos en función del origen étnico, lo que dificulta la formulación de reformas políticas.[38]

También se destacaron las repercusiones de los recortes en el sector, incluida la supresión del Comité Consultivo Nacional sobre el Racismo, la extrema pobreza a la que se enfrentan las infancias romaníes, el problema de la elaboración de perfiles raciales, el acceso a la seguridad social y a la atención infantil, las desventajas educativas y la falta de reconocimiento de los grupos nómadas como grupos étnicos minoritarios diferenciados.

La Alianza por el Derecho al Aborto presentó el segundo de los informes alternativos específicos, en el que se expuso cómo, en Irlanda, las leyes con altas restricciones penalizan el aborto y no respetan el derecho a la salud física y mental de las niñas y las jóvenes.[39] El informe criticó la Ley de Protección de la Vida durante el Embarazo de 2013, argumentando que no cumplía con las obligaciones de Irlanda ni en virtud del derecho internacional de los derechos humanos ni de la Constitución irlandesa, tal y como la interpreta la Corte Suprema en una jurisprudencia clave.[40] El informe también señaló que el Estado no brindaba una educación integral sobre la sexualidad y las relaciones de pareja, y pedía al Estado que garantizara que todas las mujeres jóvenes, incluidas las solicitantes de asilo, las indocumentadas y las discapacitadas, tuvieran acceso a información sobre salud reproductiva, y que se impartieran programas sobre relaciones afectivas y sexualidad en todas las escuelas.

El último de los dos informes alternativos de la sociedad civil fue presentado por organizaciones no gubernamentales internacionales. Allí, la ONG Internacional de Derechos Humanos Intersexuales argumentó que el gobierno debería introducir una legislación que garantice que ninguna infancia pueda ser sometida a un tratamiento médico o quirúrgico no consentido e innecesario, y que garantice la autonomía y la autodeterminación de las personas menores de edad. [41] La Iniciativa Global para Erradicar Todo Tipo de Castigo Corporal de Niños, Niñas y Adolescentes presentó un informe de

una página en el que se celebraba la abolición de la defensa penal del “castigo razonable” y se recomendaba que se tomaran todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la prohibición del castigo corporal en Irlanda.[42]

Los informes alternativos restantes fueron presentados por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Irlanda: el Defensor del Menor y la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Irlanda. Si bien estos informes cubrían asuntos similares a los presentados por los grupos de la sociedad civil, el informe del Defensor del Pueblo para la Infancia se basó principalmente en la información derivada de las investigaciones legales realizadas por la Oficina, en las tendencias surgidas de las quejas presentadas por las infancias o en su nombre, y en la relación directa de la Oficina con los niños.[43] El informe, repleto de ejemplos de reclamos e investigaciones realizados a lo largo de los años, abarcó cuestiones como el análisis presupuestario enfocado en la niñez (presupuesto infantil); la recopilación de datos; la sensibilización; el consentimiento para el tratamiento médico; la edad de responsabilidad penal; el interés superior de las personas menores de edad; el registro de nacimientos; la protección de la intimidad; la reforma del derecho de familia; la pobreza infantil; la falta de vivienda; la salud mental; la tramitación de reclamos en el sector educativo; el asilo y la inmigración, y las minorías. El Defensor del Menor también presentó un breve segundo informe en el que se detallaron historias de los propios niños y de sus padres sobre las quejas que habían presentado al Defensor del Menor. El informe paralelo de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Irlanda se enfocó en las medidas generales de aplicación, los derechos y libertades civiles, la salud y el bienestar básicos, la educación y las medidas especiales de protección.

En sus Observaciones Finales en la sesión combinada de informes tercero y cuarto, el Comité formuló treinta y tres recomendaciones a Irlanda, con un énfasis especial en las medidas generales de aplicación, la discapacidad, la salud y el bienestar básicos, y las medidas especiales de protección.[44] Si bien el Comité acogió con satisfacción la serie de reformas que se habían llevado a cabo, señaló sus recomendaciones anteriores que no se habían aplicado, como en el ámbito de la supervisión independiente, los niños y las

niñas con discapacidad, los servicios de salud, la salud de los adolescentes, la justicia juvenil, las minorías, y las personas menores de edad refugiadas y que solicitan asilo.

La extensa lista de recomendaciones del Comité repitió y reflejó gran parte de las recomendaciones formuladas por la sociedad civil en sus informes alternativos.[45] Entre las varias recomendaciones hubo algunas que ya habían sido formuladas a Irlanda por otros órganos de tratados internacionales de derechos humanos, como el Comité de la Cedaw, el Comité de Derechos Humanos del Pidcp, y, como se señala más adelante, el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Y aunque la lista, en una primera lectura, parece una lista de quehaceres larga y un tanto improbable, el carácter iterativo de los intercambios entre el Comité de la CDN, el Estado y los grupos de incidencia de la sociedad civil, no solo en este foro de derechos humanos en particular, sino también en varios otros a nivel internacional y nacional, tiene el efecto de hacer que el proceso sea a largo plazo, gradual y más deliberativo, lo que ha contribuido a producir una serie de cambios políticos a lo largo del tiempo.

Irlanda ante el examen periódico universal 2011 y 2016

Además de los diversos exámenes de los órganos de tratados de derechos humanos a los que se someten los Estados, también tienen lugar los procesos anuales y demás procesos políticos del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Durante los períodos de escrutinio del Comité de los Derechos del Niño entre 1998 y 2016 descritos anteriormente, Irlanda también fue examinada dos veces en el marco del Examen Periódico Universal, una en 2011 y otra en 2016.

A lo largo de los dos ciclos de revisión, el Comité de Derechos Humanos y sus grupos de trabajo formularon treinta y nueve recomendaciones a Irlanda sobre los derechos de la infancia. Muchas de las recomendaciones reforzaron o apoyaron las

recomendaciones ya descritas que había formulado el Comité de los Derechos del Niño, entre las que se incluían la disponibilidad de una escolarización no confesional para todos los niños y las niñas; la provisión de recursos adecuados para la Agencia del Niño y la Familia; la aplicación adecuada de la Estrategia Nacional para la Infancia; el cierre de una institución penal notoriamente dura y anticuada para jóvenes delincuentes (la Institución de San Patricio); [46] la celebración de un referendo constitucional sobre los derechos de la infancia; la ampliación de las competencias de la Oficina del Defensor del Menor para incluir a los niños encarcelados y a los solicitantes de asilo, y la prohibición de los castigos corporales. Otras recomendaciones relativas a la infancia fueron la realización de investigaciones sobre los llamados “hogares para madres y bebés”, que eran instituciones generalmente gestionadas por la Iglesia católica en las que se mantenía a las madres solteras en circunstancias crueles y a menudo brutales, y en las que habían muerto muchos niños.

En respuesta al Consejo de Derechos Humanos, Irlanda aceptó treinta y cuatro de las treinta y nueve recomendaciones y “tomó nota” (un eufemismo formal para indicar que, en ese momento, el Estado no aceptaba expresamente aplicarlas) de las otras cinco, que eran las recomendaciones de restablecer la edad de responsabilidad penal en 14 años; proteger y promover los derechos reproductivos; expedir tarjetas médicas para las comunidades nómadas y romaníes; reforzar las medidas para eliminar la discriminación por motivos de religión en los sectores de la salud y la educación, y acelerar la entrada en vigor de un nuevo programa de protección de refugiados.

El impacto de los procesos internacionales de revisión de los derechos humanos en el derecho y la política relacionados con la infancia en Irlanda

¿Qué conclusiones se pueden extraer de este intento de resumir la participación de los grupos nacionales de defensa de los niños y las

niñas en Irlanda en los procesos internacionales de revisión de los derechos humanos? Y, en particular, ¿qué se puede decir acerca del impacto que ha tenido esta participación en el marco de la CDN y el EPU acerca de la política y la legislación sobre la infancia en este país?

Según varios de los defensores de los derechos de la infancia entrevistados, los principales grupos de la sociedad civil que trabajan en este campo consideran que los procesos de examen del Estado en el marco de los tratados de derechos humanos son una palanca crucial para el cambio interno.[47] Una académica reconocida de los derechos de la infancia y analista cercana de este campo declaró que “gran parte de los progresos realizados en el derecho y la política de Irlanda pueden atribuirse al Comité de los Derechos del Niño” y que Irlanda “ha tomado muy en serio las recomendaciones de estos órganos a lo largo de los años”. [48] Los defensores nacionales describen las revisiones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño a lo largo de los años como especialmente útiles para ganar impulso en asuntos específicos relacionados con los derechos de la infancia, sobre todo cuando el tema –como los niños solicitantes de asilo en alojamientos y cuidados de “provisión directa”, o los niños detenidos en cárceles de adultos– carece de relevancia a nivel nacional y, en consecuencia, de voluntad política.[49] Se considera que la labor más cercana a la ONU brinda un espacio y una oportunidad a los grupos de la sociedad civil para llamar la atención sobre asuntos importantes que se descuidan a nivel nacional, y cuando la política nacional falla en su defensa de los grupos más vulnerables.[50]

El ejemplo de los derechos de la infancia en Irlanda no es el clásico caso de un gobierno autoritario represivo que ignora o suprime las reivindicaciones de los grupos de derechos humanos, sino que más bien ilustra las dificultades ordinarias a las que se enfrentan los actores nacionales para atraer atención y recursos que permitan afrontar problemas que han sido desatendidos por razones más mundanas o cotidianas, como la falta de influencia de grupos tradicionalmente desprovistos de poder (ya sean nómadas, determinados grupos de niños, refugiados, etc.), o la falta de atención de los medios de comunicación y de relevancia popular. La oportunidad que brinda el proceso de examen no solo ha atraído la

atención internacional sobre estos asuntos, sino que también ha permitido que los grupos de la sociedad civil se reúnan con los actores gubernamentales en varias etapas, como antes y durante la redacción del informe del Estado, así como durante el propio proceso de examen cuando el Estado acudió a defender su historial ante el órgano del tratado.[51] Los defensores de la sociedad civil también indican que el uso de las Observaciones Finales del órgano del tratado en su labor de seguimiento y campaña a nivel nacional ha sido muy eficaz.[52]

El historial de respuestas de Irlanda a los diversos procesos de supervisión de los derechos humanos en los que el gobierno ha participado durante las dos últimas décadas confirma estas observaciones. Si bien la investigación académica realizada en 2002 sugirió que, en un comienzo, el Estado fue lento en responder a los compromisos que había asumido en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular en lo que respecta a los cambios estructurales,[53] desde entonces se han producido cambios significativos en la política de la infancia en Irlanda, y los procesos de presentación de informes sobre el tratado y el EPU parecen haber desempeñado un papel distintivo. Desde el momento de su primera revisión, en 1998, el gobierno ha tomado medidas para responder a un número sustancial de las recomendaciones hechas en el contexto del proceso de supervisión de los derechos humanos de la CDN. Muchas de estas recomendaciones se originaron en los informes alternativos de las ONG, que luego se retomaron durante el proceso de revisión, y finalmente se reforzaron con las recomendaciones contenidas en las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño, y a veces también en el proceso del Examen Periódico Universal.

Se puede observar que en Irlanda se han producido tres amplias categorías de reformas, entre las que se incluyen las reformas institucionales y estructurales, la adopción de nuevas leyes y reglamentos, y los cambios en las políticas y las prácticas. Además de estas diversas repercusiones jurídicas y políticas específicas, los agentes nacionales sobre el terreno también han utilizado el sistema internacional de supervisión de los derechos humanos como un mecanismo continuo para la rendición de cuentas a nivel nacional y local, y como una herramienta de información y promoción, no solo

en el momento de los exámenes internacionales de Irlanda, sino de forma continua.

En cuanto a los cambios institucionales y estructurales, uno de los más importantes fue la creación de la Oficina del Defensor del Menor. Esta había sido una prioridad declarada de la Alianza por los Derechos de la Infancia desde el momento del primer examen estatal antes de la CDN. Como se señaló antes, la idea de un Defensor específicamente para la niñez se originó en Noruega, pero posteriormente se extendió a otras jurisdicciones, en parte bajo la influencia de una recomendación del Comité de los Derechos del Niño.[54] Tras años de incidencia y presión a nivel nacional, el gobierno irlandés acabó creando la Oficina del Defensor del Menor en 2004, después de que el Comité de los Derechos del Niño lo recomendara.[55] Desde su creación, la Oficina del Defensor del Menor ha experimentado un aumento continuo en el número de quejas que se le presentan y ha demostrado ser un mecanismo de responsabilidad bastante sólido para los asuntos de la infancia. Ha influido en una serie de temas, como la falta de vivienda y el maltrato doméstico, los servicios de salud mental, la legislación sobre educación y la adopción, además de realizar presentaciones ante el mecanismo internacional de supervisión de los derechos humanos y tramitar un gran número de reclamos individuales.

Otro cambio institucional importante fue la creación de un Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud, que incluye un ministerio con estatus de gabinete completo. Este proceso fue considerado como una “elevación del perfil de los asuntos de la infancia a nivel político” y se dijo que la presencia del ministro en la mesa del gabinete aseguraría una provisión presupuestaria específica para los servicios de la infancia.[56] Un tercer cambio institucional importante fue la creación de una nueva Agencia del Niño y la Familia (Tulsa), cuyo establecimiento cambió e integró de manera sustancial muchos aspectos de la forma en que el Estado protege a la niñez vulnerable.[57] Y aunque el Comité de la CDN no hizo ninguna recomendación específica para la creación de esta agencia, los defensores nacionales utilizaron las recomendaciones del Comité y la jurisprudencia general para influir en la conformación de la nueva agencia, y abogaron por que se construyera en torno a un enfoque de derechos de la infancia.[58]

Mediante la presentación de propuestas de ley al Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud y la celebración de reuniones de promoción, los grupos de la sociedad civil consiguieron que las disposiciones clave de la CDN –incluida la referencia al interés superior de las personas menores de edad, el refuerzo del apoyo a la familia y la necesidad de consultar a los niños y las niñas– quedaran reflejadas en la legislación y en la creación de la Agencia. Otro cambio institucional específico, pero importante, que se produjo gracias a la defensa y la presión de la Comisión de los Derechos del Niño, fue el cierre de una institución penitenciaria severa e inadecuada en la que se había encarcelado a niños, a menudo jóvenes nómadas irlandeses.[59]

El segundo grupo de cambios influidos por el involucramiento de los grupos de la sociedad civil nacional y los actores gubernamentales en el contexto de los mecanismos internacionales de supervisión de los derechos humanos fue una serie de medidas constitucionales y legislativas clave en el ámbito de la política de la infancia. El primer cambio global importante fue la modificación de la Constitución para incluir referencias a los derechos de la infancia y al interés superior del menor. Este cambio fue el resultado de una larga campaña por parte de una serie de defensores de los derechos de la infancia, una campaña que criticaron de forma activa varios grupos religiosos y de otro tipo.[60] La celebración de un referendo constitucional sobre este asunto se produjo tras la recomendación de incluir una protección expresa de los derechos de la infancia por parte del Grupo de Revisión de la Constitución, que se había creado para llevar a cabo una revisión exhaustiva de la Constitución irlandesa.[61] La Alianza por los Derechos de la Infancia presentó después la propuesta de incluir el reconocimiento explícito de los derechos de la infancia en la Constitución al Comité de los Derechos del Niño, y en 2006 se les unieron el Defensor del Menor y la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Irlanda para hacer esta recomendación. Al final, el gobierno tomó medidas tras la segunda revisión del Comité de los Derechos del Niño en 2006, cuando el Taoiseach (primer ministro) Bertie Ahern anunció que se celebraría un referendo. Aparentemente, la sociedad civil y la delegación del gobierno acordaron esta promesa de celebrar un referendo durante el examen del Estado en Ginebra,[62] y esto dio lugar a una amplia movilización en el sector, incluido el

lanzamiento de una campaña de apoyo a la propuesta de enmienda por parte de varias de las principales organizaciones de defensa de los derechos de la infancia y del bienestar infantil.[63] La Alianza por los Derechos de la Infancia también realizó una amplia campaña en favor de un voto positivo en el referendo y, como ya se indicó, el resultado final fue un voto a favor de la inclusión de las disposiciones sobre los derechos de la infancia en la Constitución. El lenguaje de la enmienda deja claro que las infancias son en sí mismas titulares de derechos y que el Estado tiene el deber de reivindicar y proteger esos derechos.[64]

Aunque tanto la campaña del referendo como el propio cambio constitucional han suscitado críticas de varios comentaristas que argumentan, por ejemplo, que la redacción era débil y que los beneficios probables del cambio en la práctica no eran evidentes, en general los defensores de los derechos de la infancia lo acogieron como un paso en la dirección correcta.[65] Afirmaron que la Constitución no protegía suficientemente los derechos de los niños y las niñas, y que, en particular, no incluía varios principios de la CDN, como la necesidad de tener en cuenta las opiniones de los niños y las niñas y permitirles participar en la toma de decisiones. Les preocupaba que la jurisprudencia anterior hubiera considerado que el “interés superior” del menor recaía en la familia casada y hubiera interpretado el concepto de forma paternalista, y que una enmienda constitucional supondría un cambio real en la forma en que las cortes y otras autoridades pertinentes abordan los derechos e intereses de los niños y las niñas.[66] A pesar de las deficiencias del proceso de referendo, incluido el tiempo inadecuado para hacer campaña o para influir en la redacción de la enmienda propuesta, consideraron que el referendo y el eventual cambio constitucional eran pasos importantes. La jurisprudencia reciente de los tribunales superiores irlandeses confirma esta expectativa, ya que la Corte Suprema y el Tribunal Superior han dictado sentencias importantes en las que se invoca la nueva disposición constitucional sobre los derechos de la infancia.[67]

Los actores legales también argumentaron que la inclusión de un lenguaje que refleja los principios clave de la CDN en la Constitución en 2015, en combinación con la incidencia por parte de las ONG, tuvo un impacto positivo en la legislación posterior.

[68] Los activistas por el bienestar de la infancia argumentaron que tener una base constitucional para los principios generales de la Convención facilita la defensa y la garantía de su inclusión en la legislación nacional y, de hecho, varias leyes aprobadas después del referendo revelan esta influencia.[69] Un ejemplo es la Ley Ómnibus de Relaciones Infantiles y Familiares de 2015, para la cual se revisó de forma significativa el derecho de familia irlandés.[70] Un grupo de trabajo encabezado por la Alianza por los Derechos de la Infancia llevó a cabo una amplia labor de promoción a lo largo del proceso de redacción de la legislación, a través de la realización de presentaciones a los comités legislativos sobre los proyectos de ley, la movilización del sector infantil mediante la celebración de seminarios informativos acerca del proyecto, y la organización de una reunión en la que participó el ministro de la Infancia y en la que se realizaron presentaciones sobre el proyecto por parte del Relator Especial sobre la Protección de la Infancia y varias organizaciones de la sociedad civil.[71] Al final, tras un período de defensa sostenida, durante el proceso de redacción y de adopción, los términos del proyecto de ley pasaron de reflejar lo que se describió como un “concepto anticuado y posiblemente paternalista del bienestar”[72] a reflejar un enfoque basado en los derechos de la infancia. El art. 31 de la parte V de la ley introdujo por primera vez una larga lista de factores que se deben considerar para determinar el interés superior del menor.[73] La ley también estipula que los niños y las niñas tienen derecho opinar tanto en los procedimientos de derecho privado como de derecho público en todos los asuntos que tengan un impacto en sus vidas.[74] En la Ley de la Agencia de la Infancia y la Familia de 2013 también se han incluido disposiciones similares acerca del interés superior del menor y la necesidad de conocer su opinión,[75] así como la Enmienda a la Ley de Atención a la Infancia de 2015[76] y en la Ley de Reconocimiento de Género de 2015.[77]

Además de estos cambios institucionales y legislativos, la defensa de la Convención sobre los Derechos del Niño también dio lugar a un tercer grupo de cambios en términos de su impacto en la política y la práctica. En 2010, un informe de Unicef señaló que la mayor parte de los avances de Irlanda en la aplicación de la Convención hasta ese momento se habían realizado en términos de política y no de legislación.[78] Y aunque desde entonces se han introducido

reformas legislativas importantes, también se han producido cambios significativos en la política y la práctica. Un ejemplo de un cambio en la práctica que se produjo a raíz de la labor sostenida de la sociedad civil en nombre de la Oficina del Defensor del Menor fue la ampliación del mandato de este defensor para llevar a cabo investigaciones sobre las quejas recibidas de los niños y las niñas solicitantes de asilo en “provisión directa”, algo que antes estaba prohibido por los términos de la legislación que creaba la Oficina del Defensor del Menor.[79] Un segundo ejemplo es la forma en que la campaña sostenida sobre la base de las Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre el castigo corporal condujo de forma paulatina a la prohibición completa del castigo corporal en todos los entornos en Irlanda mediante una orden ministerial en diciembre de 2015.

Otro cambio notable en la práctica que se produjo bajo la influencia de una recomendación formulada en 1998 por el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Finales sobre Irlanda fue la necesidad de mejorar la coordinación de la prestación de servicios para la niñez en Irlanda.[80] En respuesta a la recomendación del Comité, el gobierno redactó la Estrategia Nacional para la Infancia 2000-2010, que fue descrita como una estrategia “enraizada en la visión positiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”.[81] Algunos defensores de los derechos de la infancia la criticaron por considerarla insuficiente en su aplicación de la Convención, dada la escasez de plazos, planes y recursos.[82] Sin embargo, tras una nueva recomendación del Comité de la CDN en 2006 de adoptar un enfoque basado en los derechos,[83] el gobierno incluyó de forma expresa el reconocimiento de los derechos de la infancia como uno de los cinco principios clave en los que se basó su segunda estrategia, el Marco Político Nacional para la Infancia y la Juventud 2014-2020.[84] Aunque los críticos sugirieron que esto sigue siendo más una declaración de intenciones que una integración de un enfoque de derechos de la infancia en la propia estrategia,[85] el Consejo Consultivo creado en virtud del Marco brinda una nueva oportunidad para influir en la política, al reunir a una serie de partes interesadas en este tema y proporcionar una plataforma para que la sociedad civil se involucre con el departamento gubernamental pertinente para ayudar a dar forma a la aplicación del Marco.[86]

Una última forma en la que la Convención sobre los Derechos del Niño y el proceso de los órganos de tratados que la rodean, así como el sistema de Examen Periódico Universal, influyeron en la práctica relacionada con los derechos de la infancia en Irlanda es en su impacto en las actividades de los grupos de la sociedad civil en este campo. Como se vio en los ejemplos ya descriptos, las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño se han utilizado como un instrumento continuo y una medida de responsabilidad para la acción gubernamental, y como una herramienta de defensa para la sociedad civil. Desde el momento de la promulgación de la CDN y su ratificación por parte de Irlanda, ha habido un alto grado de coordinación y cohesión entre los grupos nacionales que trabajan por el bienestar de la infancia y la adolescencia, lo que les ha facilitado relativamente la coordinación de las estrategias de defensa basadas en las recomendaciones del Comité. Las principales ONG y grupos de la sociedad civil impartieron sesiones de formación a otros sobre cómo utilizar los procesos de revisión de los tratados de derechos humanos para promover políticas que favorezcan el bienestar y los derechos de la infancia.[87] En los últimos años, varias organizaciones de niños han comenzado a utilizar un enfoque basado en los derechos en sus actividades de promoción y a presionar para que el gobierno rinda cuentas acerca de la prestación de determinados servicios, por ejemplo, por medio de un sistema de puntuación para calificar la actuación del gobierno en materia de servicios de salud mental,[88] educación y otros temas.[89] La organización de servicios a la infancia Barnardos elabora una encuesta anual sobre los costos de “volver a la escuela”, que en los últimos años se ha enfocado en el derecho a la educación en virtud de la CDN y la Constitución irlandesa, y que influye en la presentación previa al presupuesto que tanto Barnardos como la Alianza por los Derechos de la Infancia presentan cada año al departamento del tesoro del gobierno (departamento de finanzas).[90] La Alianza por los Derechos de la Infancia, en particular, utiliza su Boletín de Calificaciones anual para integrar las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y para subrayar los aspectos en los que es necesario que el gobierno adopte nuevas medidas.[91] El Boletín asigna al gobierno una calificación en cada sección y luego le da una general, que en 2018 fue C-.[92] La calificación la realiza un panel independiente compuesto por expertos en derecho de la infancia y derechos

humanos, y representantes del sector empresarial, los sindicatos y los medios de comunicación, así como representantes de la “asociación social” tripartita de Irlanda, formada por empresarios, representantes de los trabajadores y representantes del gobierno. [93]

Un último ejemplo del uso del sistema de órganos de tratados entre los períodos de examen para hacer que el gobierno rinda cuentas de sus compromisos en virtud de la Convención se puede ver en la organización de una “cumbre de la infancia” por parte de la Alianza por los Derechos de la Infancia, junto con el Departamento gubernamental de Asuntos de la Infancia y la Juventud, unos meses después del examen de estado en virtud de la CDN en 2016.[94] Esta cumbre reunió a dirigentes políticos y responsables de la toma de decisiones, funcionarios del gobierno, representantes de la sociedad civil y jóvenes, así como a dos miembros del Comité de los Derechos del Niño. El objetivo de la cumbre era analizar y debatir las medidas que se debían adoptar para cumplir las disposiciones de la Convención relacionadas con los derechos de la infancia en Irlanda.[95] El evento reunió a una serie de partes interesadas con el fin de dialogar, aunque podría decirse que la presencia de los miembros del Comité de la ONU también garantizó un elemento adicional de escrutinio externo tras la revisión de la CDN en 2016.

Estudio de caso 2: la reforma de los derechos reproductivos en Irlanda

El movimiento por la reforma de los derechos reproductivos en Irlanda ha sido bastante diferente del movimiento por los derechos de la infancia. Aunque en el segundo se produjeron algunas divisiones de opinión muy marcadas, como entre grupos laicos y religiosos, el grado de división y disputa social en torno a los derechos reproductivos en Irlanda ha sido considerablemente mayor que en el ámbito de los derechos de la infancia. El aborto siguió siendo un tema casi tabú en el país hasta finales del siglo XX, y el escasísimo número de grupos de mujeres que se pronunciaron o trataron de movilizarse sobre este tema fueron marginados y a menudo vilipendiados. Catherine McGuinness, que fue senadora en la década de 1980 cuando se opuso a una enmienda constitucional para consagrar el “derecho a la vida de los no nacidos”, recordó cómo “en ese momento se presentaron grupos organizados [...] para reprimir a gritos a cualquiera que se atreviera a opinar, o peor aún hablar en público, contra la enmienda propuesta [...]. Recuerdo las cartas anónimas que recibimos. Recuerdo las llamadas telefónicas a mi casa”. [96]

El movimiento a favor de los derechos reproductivos se inició a finales de los años sesenta y principios de los setenta, en una época en la que la influencia de la Iglesia católica en los asuntos sociales seguía siendo fuerte. La anticoncepción era ilegal, el divorcio estaba prohibido por la Constitución y el aborto en cualquier fase del embarazo se castigaba como delito en virtud de la Ley de Delitos contra la Persona de 1861. [97] De hecho, no solo el derecho penal prohibía tanto el aborto como la anticoncepción, sino que se hicieron considerables esfuerzos para evitar que la sociedad irlandesa accediera a información o a recursos externos en relación con esto. La Ley de Censura de Publicaciones de 1929 prohibía cualquier publicación que hiciera referencia al aborto o a la anticoncepción, [98] y además de prohibir la importación,

distribución y venta de anticonceptivos, la Enmienda a la Ley de Derecho Penal de 1935 tipificó como delito su publicidad.[99]

Las primeras etapas de la liberalización de la ley relativa a la anticoncepción se iniciaron en la década de 1970 con una sentencia de la Corte Suprema irlandesa en el caso *McGee c. Fiscal General* (en el que varios jueces se basaron en el caso *Griswold c. Connecticut* de la Corte Suprema estadounidense), según la cual las parejas casadas tenían un derecho constitucional a utilizar anticonceptivos,[100] aunque incluso esta excepción tan limitada encontró una fuerte oposición política y la sentencia del caso *McGee* no se aplicó durante años.[101] La sentencia llegó después de un largo período de trabajo sostenido por parte de un pequeño número de organizaciones, como la Asociación Irlandesa de Planificación Familiar, que había criticado las leyes restrictivas y tratado de proporcionar acceso a métodos anticonceptivos a la población de Irlanda durante algún tiempo antes del caso *McGee*. [102] Tras las continuas campañas y el activismo de los años posteriores, en 1985 se aprobó una legislación por una estrecha mayoría que permitía la venta de anticonceptivos a personas mayores de 18 años en lugares específicos.[103] En 1992, una nueva ley redujo la edad de compra de preservativos a 17 años y amplió en cierta medida los lugares en los que podían adquirirse. Finalmente, la Enmienda de Planificación Familiar de la Ley de Salud de 1993 legalizó la venta de preservativos y eliminó las restricciones de edad y de lugares de venta.

Sin embargo, si el movimiento por los derechos reproductivos relacionados con la anticoncepción fue difícil, la batalla por el aborto fue aún más intensa y dolorosa, marcada por una amplia disputa y división social y política durante más de tres décadas. El proceso de cambio, que fue lento y gradual, se vio salpicado por tres grupos de acontecimientos interrelacionados que, en su conjunto, resultaron fundamentales para el movimiento de reforma. El primero fue una serie de incidentes individuales que llamaron la atención de la opinión pública y que implicaban la prohibición o la restricción severa del acceso al aborto –incluido el acceso a viajar para abortar en el extranjero– para una serie de mujeres y niñas en circunstancias especialmente crueles, como personas refugiadas que habían sido violadas, así como mujeres con embarazos que

presentaban anomalías fetales mortales y mujeres que abortaron. Estos incidentes y la atención e indignación pública que generaron sirvieron como catalizadores de varios tipos para el creciente movimiento social a favor de los derechos reproductivos en Irlanda a lo largo de las décadas, y en varios casos también dieron lugar a importantes litigios nacionales e internacionales que desempeñaron un papel en el proceso de reforma. El segundo conjunto de acontecimientos fue una serie de cuatro referendos constitucionales sobre una variedad de temas relacionados con el aborto, que comenzó con la inserción de la protección expresa de la vida del no nacido en la Constitución irlandesa en 1983, y terminó con un referendo en 2018 que derogó esa disposición y allanó el camino para la introducción de la legislación que prevé un sistema relativamente liberalizado de acceso al aborto en Irlanda. El tercer conjunto de hechos fue una serie continua de intervenciones críticas por parte de instituciones y actores internacionales de derechos humanos sobre aspectos del derecho irlandés relacionados con el acceso al aborto, incluidos los órganos de tratados del Pidesc, la Cedaw, el Pidcp y la Convención contra la tortura, además del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité de Ministros y el Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, así como una serie de Relatores Especiales de la ONU y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Además de su carácter más controvertido y divisivo, la campaña por los derechos reproductivos fue diferente del movimiento por los derechos de la infancia en varios aspectos. Una de las diferencias radica en el hecho de que la publicidad generada por los casos individuales de mujeres fue más prominente en el movimiento por la reforma de la ley del aborto, mientras que el movimiento por los derechos de la infancia –aunque fue impulsado a veces por incidentes con impactos particulares, como el caso de incesto de Kilkenny o el descubrimiento de cuerpos de niños no identificados enterrados en los terrenos de un antiguo hogar para “madres y bebés”– se caracterizó más por la defensa colectiva de amplios conjuntos de políticas. Sin embargo, un rasgo que ambas campañas tuvieron en común fue que el continuo ir y venir entre tres grupos de actores –activistas de los movimientos nacionales, organismos y procesos internacionales de derechos humanos y actores estatales de diversa índole– fue importante a la hora de conseguir un apoyo

público paulatino para la reforma y, en última instancia, para cambiar las políticas.

La movilización gradual del apoyo público a la reforma de los derechos reproductivos condujo, en última instancia, al impulso que dio lugar al referendo constitucional transformador final en 2018, y que trajo consigo la primera reforma sustancial de la ley irlandesa desde la penalización del aborto en 1861. Sin embargo, la historia de la reforma de los derechos reproductivos no es lineal, y los períodos de resistencia o estancamiento político a menudo llegaron después de acontecimientos e intervenciones catalizadores críticos. No obstante, el movimiento subyacente para la reforma, por muy reprimido y marginado que estuviera a veces, nunca se redujo ni se disolvió del todo, sino que siguió actuando y respondiendo a acontecimientos tanto internos como externos. En última instancia, el conjunto de reformas legislativas y políticas cruciales se produjo gracias a una combinación de factores: el activismo social continuo durante décadas por parte de las mujeres y otras personas preocupadas por los derechos reproductivos; la reacción del público en general ante una serie de casos especialmente dolorosos e impactantes; la presión y la influencia generadas por las declaraciones e intervenciones críticas de una serie de organismos internacionales de derechos humanos, así como de organismos nacionales, incluidos las cortes, las comisiones de derechos humanos y una Asamblea de Ciudadanos convocada especialmente para ello, y, por último, la eventual respuesta pública y gubernamental a ese conjunto de acciones y reacciones.

El derecho internacional de los derechos humanos en materia de derechos reproductivos

A diferencia del ámbito de los derechos de la infancia, que abarca un amplio abanico de asuntos a los que se dedica la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, el tema de los derechos reproductivos es más específico y está sujeto a una mayor disputa social tanto a nivel internacional como nacional, sobre todo debido

a las convicciones religiosas acerca de la santidad de la vida fetal y al peso relativo que se da a estas convicciones frente a la autonomía personal y la salud reproductiva de las mujeres. Además, no existe una declaración clara sobre el derecho de acceso al aborto en ningún tratado de derechos humanos, sino más bien una serie de garantías en virtud de un conjunto de diversos tratados internacionales y regionales de derechos humanos que protegen distintos aspectos del derecho de la mujer a interrumpir un embarazo, así como una jurisprudencia creciente sobre el derecho a la salud reproductiva.

Entre esas garantías se encuentran, a nivel internacional, las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidcp) y la Convención contra la tortura, y a nivel regional, la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH).

Los arts. 10, 12 y 16 de la Cedaw proclaman el derecho a la educación, la información y el asesoramiento en materia de planificación familiar, el derecho a la igualdad de acceso a los servicios de salud relacionados con la planificación familiar y el derecho de la mujer a decidir de manera libre y responsable el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos, así como el derecho a la información y la educación que le permitan ejercer estos derechos.[104] El art. 12 del Pidesc protege el derecho a la salud, lo que ha sido interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de que la prestación de servicios de salud materna y reproductiva es una obligación fundamental,[105] y que existe un derecho a la salud sexual y reproductiva.[106] Los arts. 6, 7, 17 y 26 del Pidcp expresan la protección del derecho a la vida y el derecho a la intimidad, así como la protección contra los tratos crueles, inhumanos y degradantes y contra la discriminación por razón de sexo. El Comité de Derechos Humanos ha considerado, en diferentes circunstancias, que estos artículos protegen a las mujeres y a las niñas de que se les impida el acceso a los servicios de aborto.[107] La Convención contra la tortura y la CEDH también brindan protección jurídica contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes,

[108] y la CEDH garantiza la protección del derecho a la vida privada y familiar, todo lo cual se ha interpretado en diferentes momentos como recursos para impedir que los Estados priven a las mujeres del acceso al aborto en una serie de circunstancias particulares. Del mismo modo, se considera que la libertad de expresión e información, protegida por el PIDCP[109] y la CEDH, [110] protegen el derecho de las mujeres a acceder a información sobre el aborto. Irlanda es parte de todos estos instrumentos internacionales, incluidos los diversos protocolos facultativos que establecen procedimientos de quejas o comunicaciones individuales, salvo el protocolo facultativo del PIDESC.

Además de los derechos específicos establecidos en estos tratados vinculantes, y de las formas en que han sido interpretados por los órganos de tratados en relación con el aborto a lo largo del tiempo, algunos organismos amplios e influyentes articularon una serie de otras normas y orientaciones internacionales a lo largo del tiempo, lo cual contribuyó a la creciente jurisprudencia sobre los derechos reproductivos. En la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1968, la Proclamación de Teherán fue el primer documento político internacional que reconoció la importancia de la planificación familiar, al afirmar que “los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos”.[111] En 1994, una importante Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, coordinada por la ONU, publicó el Programa de Acción de El Cairo, que identificó el aborto inseguro como un problema de salud pública y proporcionó por primera vez una definición de salud reproductiva en un documento político internacional.[112] Poco después, la cuarta de una serie de grandes Conferencias Mundiales sobre la Mujer coordinadas por la ONU, la Conferencia de Pekín, publicó la Plataforma de Acción de Pekín, que afirmó la definición de El Cairo y declaró que el derecho a controlar la sexualidad y la reproducción era un derecho humano. [113] Más recientemente, en 2003, el Protocolo de Maputo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se convirtió en el primer tratado internacional que concede de manera explícita el derecho al aborto en circunstancias específicas.[114]

En cuanto a los cambios políticos nacionales que reflejan estas

normas internacionales cambiantes o van en paralelo con ellas, entre 1967 y 1978 cuarenta y dos jurisdicciones ampliaron el acceso legal al aborto.[115] En particular, el vecino de Irlanda, el Reino Unido, promulgó la Ley de Aborto de 1967, que permitía a las mujeres interrumpir su embarazo cuando su salud mental o física estuviera en peligro. Esto facilitó por primera vez que las mujeres irlandesas pudieran abortar, ya que se les permitía –si tenían recursos suficientes– viajar al Reino Unido, donde el aborto era legal y accesible.

La aparición de un movimiento por los derechos reproductivos en Irlanda y su contramovimiento

Como ya se indicó, a finales de la década de los sesenta se inició un movimiento social a favor de anular la prohibición de acceso a la anticoncepción en Irlanda, y en 1969 se creó la Asociación Irlandesa de Planificación Familiar (IFPA, su sigla en inglés, y cuyo nombre original fue la Compañía de Orientación sobre la Fertilidad). La IFPA consiguió eludir la prohibición legislativa de la venta de anticonceptivos, distribuirlos libremente y fomentar las “donaciones”. En 1971, Mary Robinson, una reconocida senadora que más tarde se convirtió en presidenta de Irlanda y luego en Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, trató de presentar un proyecto de ley para legalizar la anticoncepción en Irlanda, pero la lectura del proyecto fue rechazada. Ese mismo año, un grupo de mujeres del Movimiento por la Liberación de la Mujer Irlandesa, entre las que se encontraba la reconocida activista feminista y periodista Nell McCafferty, viajó a Irlanda del Norte, dentro de la jurisdicción del Reino Unido, en lo que se conoció como el “Tren de los Anticonceptivos” y regresó con lo que parecían ser paquetes de anticonceptivos que las activistas consumieron públicamente como acto de provocación ante los funcionarios de aduanas.[116]

Estos acontecimientos se encuentran entre una serie de eventos que, en ese momento, tuvieron el efecto de galvanizar un

contramovimiento conservador contra el emergente movimiento irlandés por los derechos reproductivos. Uno de los miembros fundadores de la Campaña Provida escribió una década más tarde acerca de las “semillas del movimiento abortista irlandés”, que relacionó con la creación del Programa de Acción contra la Anticoncepción y otras iniciativas de mujeres, como el Centro de Crisis por Violaciones, el Centro de la Mujer Sana de Dublín y el Grupo del Derecho de la Mujer a Elegir.[117] Mientras tanto, al otro lado del Atlántico, la Corte Suprema de Estados Unidos dictó su famosa sentencia en el caso Roe c. Wade, en la que dictaminó que el derecho constitucional a la intimidad abarcaba el derecho a abortar.[118] La Corte Suprema irlandesa también se encontraba a estas alturas en la cima de su propia “edad de oro”, [119] y estaba compuesta por una nueva generación de magistrados que parecían deseosos de emular el discurso de las libertades civiles y los derechos humanos procedente de Estados Unidos.[120] De hecho, la sentencia en el caso McGee c. Fiscal General[121] sobre la anticoncepción conyugal se dictó solo unos meses después del caso Roe c. Wade.

Estos indicios de un creciente movimiento hacia el liberalismo social dentro de la sociedad irlandesa en la década de 1970 se encontraron con una fuerte resistencia por parte de las organizaciones conservadoras en lo social y predominantemente católicas, que se movilizaron por la adopción de una “enmienda provida” a la Constitución irlandesa, en apariencia para evitar lo que temían que pudiera ser una decisión tipo Roe por parte de la Corte Suprema irlandesa.[122] Los dos partidos políticos principales se pusieron de acuerdo en esta medida, y la redacción propuesta para la 8ª Enmienda a la Constitución fue la siguiente:

El Estado reconoce el derecho a la vida del no nacido y, teniendo en cuenta el mismo derecho a la vida de la madre, garantiza en sus leyes el respeto y, en la medida de lo posible, la defensa y reivindicación de ese derecho.[123]

La campaña fue amarga y divisiva,[124] pero el referendo recibió

un gran apoyo de la población que resultó ser abrumadoramente católica, a pesar de las advertencias del Fiscal General y otros en ese momento de que la redacción era problemática.[125] De hecho, unos meses antes de que se celebrara la votación, una joven llamada Sheila Rodgers, que padecía cáncer de mama, murió con mucho dolor en un hospital irlandés, cuando se interrumpió su tratamiento médico al descubrirse que estaba embarazada. El hospital se negó a inducir su embarazo o a practicarle una cesárea, y ella murió en aparente agonía tras dar a luz a un niño, que murió junto a ella poco después.[126] El relato de su muerte se publicó en un importante periódico irlandés, pero no tuvo ningún efecto aparente en el resultado de la votación. Aunque la participación de los votantes fue inferior al 54%, la 8ª Enmienda que protege el derecho a la vida del no nacido fue aprobada con el 67% de los votantes a favor de la propuesta, y se convirtió en el art. 40.3.3 de la Constitución.

Del referendo de 1983 al referendo de 2002 a través del caso X: el problema de la información y el desplazamiento para el aborto

Armado con la nueva protección constitucional del no nacido en Irlanda, el movimiento antiabortista dirigió entonces su atención al asesoramiento sobre el embarazo y a la realidad de que varios miles de mujeres irlandesas que se enfrentaban a embarazos no deseados o en crisis viajaban cada año al Reino Unido para acceder a un aborto. En una serie de casos, los grupos antiabortistas lograron imponer su argumento de que el art. 40.3.3 prohibía la distribución de información sobre el aborto. En el caso Fiscal General (Sociedad para la Protección del Niño por Nacer, SPUC) c. Open Door Counselling y Dublin Well Woman Centre, la Corte Suprema concedió una orden judicial que impedía a las organizaciones encargadas de asesorar a mujeres demandadas proporcionar información sobre la disponibilidad de servicios de aborto en otras jurisdicciones.[127] La corte sostuvo que la Sociedad para la Protección del Niño por Nacer (SPUC, por sus iniciales en inglés) estaba legitimada para abogar en nombre del niño por nacer, y que

no existía un derecho constitucional a acceder a información relacionada con la disponibilidad de servicios en el extranjero.

En respuesta a esto, Open Door Counselling inició un proceso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En 1991, la entonces Comisión Europea de Derechos Humanos consideró que el requerimiento judicial concedido por la Corte Suprema en el caso Open Door violaba el derecho a la libertad de expresión, protegido por el art. 10 de la CEDH.[128] En el caso paralelo SPUC (Ireland) Ltd. c. Coogan, la Corte Suprema irlandesa dictaminó que SPUC estaba legitimada para solicitar un requerimiento judicial contra el sindicato de estudiantes de la University College de Dublín, que había proporcionado información sobre servicios de aborto a sus estudiantes.[129] La SPUC inició entonces un procedimiento contra tres sindicatos de estudiantes para impedir que publicaran los datos de contacto de los proveedores de servicios de aborto en el Reino Unido en sus manuales para estudiantes, y la jueza del Tribunal Superior remitió el caso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ya que el asunto podía tener implicaciones legales en el derecho de la Unión Europea.[130] En la apelación, la Corte Suprema concedió la medida cautelar basándose en que el derecho a la vida del no nacido era un derecho constitucional establecido y que no había ningún otro derecho constitucional en pugna.[131] Por su parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, dictaminó que la interrupción del embarazo podía constituir un “servicio” a efectos de la legislación de la UE, y que los Estados miembros no podían prohibir la distribución de información sobre ese servicio.[132] Pero como en este caso no existía ningún vínculo comercial entre los sindicatos de estudiantes y las clínicas abortistas, los hechos no entraban en el ámbito de aplicación del derecho de la Comunidad Europea. El caso volvió al Tribunal Superior irlandés, y finalmente la orden judicial fue dejada sin efecto por la Corte Suprema varios años después. [133] Mientras tanto, el gobierno irlandés, al temer nuevos casos legales, negoció un protocolo al Tratado de Maastricht por el que se estableció la Unión Europea, en el sentido de que ninguna provisión en el derecho europeo afectaría al art. 40.3.3 de la Constitución, que contiene la garantía del derecho a la vida del no nacido.

Por lo tanto, el contramovimiento no solo había conseguido la

promulgación de la 8ª Enmienda, sino que había logrado que las cortes irlandesas dictaminaran que esta nueva enmienda prohibía el suministro de información o asesoramiento sobre la disponibilidad del aborto fuera del Estado. Solo la insistencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre la violación de la libertad de información y expresión que ello suponía, y quizás también el temor a una nueva remisión al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hicieron que finalmente se dejara sin efecto la orden judicial que la SPUC había conseguido contra los sindicatos de estudiantes y los servicios de asesoramiento.

El conjunto de acontecimientos más dramáticos que precipitó la siguiente oleada de activismo por parte de ambos bandos, y que desembocó en el segundo referendo constitucional, fue el caso X, el primero y más famoso de una serie de casos de “litigios alfabéticos” relacionados con las restricciones al acceso al aborto de las niñas y mujeres irlandesas. El caso X se refirió a una niña de 14 años (conocida como “X”) que había quedado embarazada tras ser violada por un vecino. Sus padres informaron a la policía irlandesa que planeaban llevarla al extranjero para que se sometiera a una interrupción del embarazo, y preguntaron si los restos fetales podían utilizarse como prueba en un juicio penal. Esta información se comunicó al Fiscal General, que inició un procedimiento de requerimiento ante el Tribunal Superior para impedir que la niña viajara, aunque ya había abandonado la jurisdicción. Al conocer estos hechos, la niña y sus padres regresaron a su casa en Irlanda, y ella le expresó a su madre sentimientos suicidas.[134] Al conceder la orden judicial, el juez del Tribunal Superior sopesó el riesgo de que X pudiera quitarse la vida con “la certeza de que la vida del no nacido se va a terminar si no se dicta la orden”. [135]

La decisión fue muy controvertida y hubo protestas y contraprotestas no solo en Irlanda y el Reino Unido, sino también en los Estados Unidos.[136] La niña y su familia apelaron la decisión ante la Corte Suprema, que dejó sin efecto la orden judicial tras una audiencia de tres días.[137] La sentencia indicó que la mayoría de la corte interpretaba que el art. 40.3.3 significaba que el aborto estaba permitido en Irlanda en determinadas circunstancias: si existía un “riesgo real y sustancial” para la vida de la mujer, que “solo pudiera evitarse mediante la interrupción del embarazo”.

[138] Por lo tanto, la inclusión del art. 40.3.3 en la Constitución, que había sido pensada por los activistas antiabortistas como una protección de hierro contra la introducción de cualquier aborto en Irlanda, se había convertido, por primera vez, en el vehículo para la introducción del aborto como una cuestión de derecho constitucional, aunque en circunstancias muy restrictivas. Otros magistrados de la Corte Suprema se mostraron muy críticos con el hecho de que el gobierno y el Poder Legislativo no introdujeran legislación en respuesta a la 8ª Enmienda para aclarar las circunstancias en las que el aborto sería legal si existía una tensión entre la vida de la madre y la vida del feto.

El caso también puso de manifiesto el hecho de que la 8ª Enmienda afectaba no solo el derecho de las mujeres a solicitar un aborto en Irlanda, sino también su capacidad para viajar fuera del país para abortar. La constatación de este hecho en el contexto de las espeluznantes circunstancias del caso X, en el que se obligaba a una niña de 14 años, en contra de su voluntad y de la de sus padres, a llevar a término un embarazo tras una violación, provocó un cambio en la opinión pública que, por primera vez, se mostró en contra de ciertos aspectos de la 8ª Enmienda y marcó el inicio del apoyo a la disponibilidad del aborto en determinadas circunstancias en Irlanda.[139]

La inseguridad jurídica generada por los casos SPUC, Open Door y X condujo a un nuevo referendo para modificar el art. 40.3.3 de la Constitución en 1995. Se plantearon al electorado tres preguntas derivadas de esos casos: si debía existir el derecho a viajar para abortar, si debía existir el derecho a acceder a la información sobre el aborto y si el riesgo de suicidio (como había ocurrido en el caso X) debía excluirse explícitamente como motivo para abortar en Irlanda. Las dos primeras enmiendas fueron aprobadas por abrumadora mayoría y la tercera fue rechazada.[140] En 1995 se adoptó una legislación para hacer efectivas las dos enmiendas, que establecía que los médicos y asesores podían dar información sobre la disponibilidad del aborto en el extranjero si las mujeres lo solicitaban, pero que no se podían concertar citas en su nombre. [141] Una Relatora Especial de la ONU criticó posteriormente el carácter restrictivo de esta legislación, y subrayó el impacto que tenía sobre los proveedores de servicios de salud y los asesores en

Irlanda.[142]

En 1997, se hizo público que era probable que se produjera una “repetición del caso X”. [143] Una niña de 13 años había quedado embarazada tras ser violada por un vecino, y el Estado se hizo cargo de su cuidado. Como consecuencia de su estado, la niña empezó a tener tendencias suicidas, y la Junta de Salud del Este solicitó una orden que permitiera llevarla a Inglaterra para que se le realizara una interrupción del embarazo. La Corte de Distrito concedió dicha orden, que fue impugnada ante el Tribunal Superior por los padres de la niña. El Tribunal Superior confirmó la decisión en apelación, al señalar que la vida de C estaba en peligro inminente y que la reciente enmienda constitucional impedía que se concediera una orden judicial contra alguien que planeaba viajar para abortar. [144] Más tarde, casi diez años después del caso C, se planteó un caso similar que condujo a que el Tribunal Superior reconociera el derecho de una adolescente portadora de un feto con anencefalia a viajar para realizarse un aborto, pero solo después de que el Servicio Nacional de Salud intentara impedir su viaje por la fuerza al denunciarla con la policía. [145]

En 1999, el Comité de la Cedaw, el órgano de tratados de la ONU que supervisa la aplicación de la Cedaw en Irlanda, criticó la situación altamente restrictiva del aborto en Irlanda y el hecho de que las mujeres tuvieran que viajar al extranjero. [146] El gobierno de entonces reconoció sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos en un Libro Verde sobre el aborto que hacía referencia a las obligaciones del Estado en virtud de la Cedaw, el Pidcp y la CDN, y también reconoció que una prohibición absoluta del aborto sería contraria a la CEDH. [147] También se citaron de forma regular las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos durante la audiencia de la comisión interparlamentaria que tuvo lugar a continuación. [148]

En 2001 se propuso otra enmienda constitucional que habría eliminado el suicidio como motivo para el aborto legal, y se introdujo una legislación para perfilar cuándo sería apropiada la intervención para salvar la vida de una mujer embarazada. Sin embargo, el carácter ambivalente de la propuesta resultó confuso y

no contribuyó a aclarar la posición sobre el aborto ni a satisfacer a muchos de sus defensores,[149] y finalmente fue derrotada en un referendo celebrado en marzo de 2002. Tal vez por la fatiga de haber tenido una sucesión de propuestas de reforma y referendos, el rechazo de esta enmienda supuso un cese temporal de la actividad política sobre el aborto en Irlanda. A pesar de que, en 1996, un Grupo de Revisión Constitucional recomendó que se adoptaran directrices para una intervención médica adecuada en los casos en que la vida de la mujer estuviera en peligro, así como límites de duración para los abortos legales,[150] y a pesar de la legalidad del aborto en tales circunstancias tras el caso X, no se adoptaron tales directrices o legislación y, durante otra década y media, no se realizaron abortos en Irlanda.[151] De hecho, según las directrices de la Junta de Medicamentos de Irlanda de 2001, un médico irlandés no podía realizar un aborto legal sin ser inhabilitado para la profesión médica. En 2003, veinte años después de la aprobación de la 8ª Enmienda, más de 94 000 mujeres irlandesas habían viajado a Inglaterra para abortar.[152]

Del referendo de 2002 a la Ley de Protección de la Vida durante el Embarazo de 2013: los inicios de una verdadera reforma

Aunque en el período comprendido entre el fallido referendo de 2002 y la eventual aprobación de la legislación en 2013 para hacer efectiva la limitada “excepción del caso X” (riesgo para la vida de la madre/suicidio) se produjo una disminución temporal o un cese de la actividad política formal sobre el aborto, en el mismo período se produjo un aumento significativo del involucramiento de los activistas con el derecho y las instituciones internacionales de derechos humanos sobre el aborto. Los defensores nacionales presentaron informes alternativos y denuncias a una serie de órganos de tratados, y los casos presentados por mujeres irlandesas a título individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dieron visibilidad a la naturaleza altamente restrictiva de la legislación irlandesa sobre el aborto y mantuvieron cierto grado de presión internacional y nacional sobre el gobierno.

En 2005, el Comité de la Cedaw expresó su continua preocupación por estas leyes restrictivas e instó al gobierno a “facilitar un diálogo nacional sobre el derecho de las mujeres a la salud reproductiva”. [153] En el tercer informe de Irlanda en virtud del Pidcp del 2008, el Comité de los Derechos del Niño criticó la falta de acceso adecuado de los adolescentes a la información necesaria sobre salud reproductiva,[154] y el Comité de Derechos Humanos de la ONU criticó las “circunstancias altamente restrictivas en las que las mujeres pueden abortar por vía legal dentro del Estado”. [155]

Una serie de casos presentados por mujeres de forma individual en virtud de la CEDH –que antes había indicado que los Estados tenían un amplio grado de discrecionalidad a la hora de decidir el momento en que debe comenzar el derecho a la vida–,[156] generaron una visibilidad y una atención pública aún mayores para el tema del aborto en Irlanda. Una mujer conocida como “D” llevó su caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) cuando, a las catorce semanas de haber quedado embarazada, se enteró de que su feto sufría un trastorno genético muy grave y a menudo mortal, llamado “trisomía 18”. [157] No pudo recibir tratamiento médico en Irlanda y tuvo que viajar a Belfast para interrumpir el embarazo. [158] Argumentó ante el TEDH, con el apoyo de la Asociación Irlandesa de Planificación Familiar, que la necesidad de viajar al extranjero para someterse a una interrupción del embarazo en estas circunstancias y la falta de información sobre los servicios de aborto habían violado sus derechos en virtud de la Convención. Aunque su demanda fue desestimada por motivos procedimentales –por no haber agotado los recursos internos–, un aspecto destacable del caso fue que el abogado del gobierno irlandés argumentó que los casos de anomalías fetales mortales podrían no estar cubiertos por la 8ª Enmienda de la Constitución, lo que significaba que el “derecho a la vida del no nacido” no sería aplicable, aunque el Estado nunca (ni antes ni después) había aceptado este argumento ni adoptado esta postura. [159] En 2007, el TEDH falló a favor de una mujer a la que se le había impedido abortar en Polonia, a pesar de que la legislación nacional preveía el aborto en casos de grave riesgo para la salud. [160] Aunque el TEDH no declaró un derecho sustantivo al aborto en virtud de la CEDH, dictaminó que cuando un Estado permite el aborto por un motivo específico, debe haber un procedimiento efectivo para

evaluar si se cumple.[161] La sentencia fue muy relevante para Irlanda, dada la falta de tales derechos procesales para las mujeres en ausencia de cualquier legislación u orientación sobre cuándo sería permisible el aborto tras el caso X. De hecho, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa criticó de forma pública esta ausencia al año siguiente.[162]

En los años siguientes, el TEDH y el Comité de Derechos Humanos de la ONU dictaron otras dos sentencias clave relacionadas con el aborto en Irlanda, a las que siguió un trágico suceso que atrajo una enorme atención pública sobre esta situación altamente restrictiva. Las sentencias fueron la sentencia ABC del TEDH[163] y la sentencia Mellet del Comité de Derechos Humanos[164] y el suceso trágico fue la muerte de una mujer embarazada llamada Savita Halappanavar a la que se le había negado la interrupción del embarazo tras un aborto espontáneo séptico. La respuesta a estos tres sucesos desencadenó otra serie de acontecimientos internos y catalizó una nueva oleada de movilización social que desembocó finalmente en el referendo constitucional de 2018 que culminó en la reforma de la ley del aborto en Irlanda.

En el caso A, B y C c. Irlanda, tres mujeres presentaron conjuntamente una demanda contra el Estado después de que cada una de ellas tuviera que viajar al Reino Unido para realizarse un aborto en circunstancias en las que existían riesgos para la salud de las dos primeras y para la vida de la tercera si hubieran continuado con su embarazo.[165] El Tribunal, ante el que intervinieron múltiples amicus de ambas partes, consideró que Irlanda había actuado dentro de los límites permisibles del Convenio (el “margen de apreciación”) en el caso de las dos primeras demandantes, en parte porque tenían la opción de viajar a otra jurisdicción para abortar, pero dictaminó que se habían violado los derechos procesales de la tercera demandante. Dado que, desde el caso X, la legislación irlandesa permitía aparentemente el aborto en los casos en que la vida de la madre corriera peligro si el embarazo continuaba, el Tribunal dictaminó que C tenía derecho a un proceso para establecer si cumplía los requisitos para un aborto legal en Irlanda, y que el Estado estaba obligado a promulgar legislación para aclarar cómo debía resolverse el equilibrio entre los derechos de la mujer embarazada y los derechos del feto. Por lo tanto,

aunque la sentencia ABC fue en realidad muy prudente, llamó la atención internacional y pública una vez más sobre el estado de congelación del Poder Legislativo en Irlanda sobre temas de aborto, y específicamente sobre el hecho de que, a pesar de haber transcurrido casi veinte años, el gobierno no había introducido una legislación para aplicar el caso X y para perfilar las circunstancias en las que se permitía el aborto.

La sentencia europea fue muy importante para desencadenar un debate nacional acerca de la reforma, al ilustrar la inviabilidad del statu quo, y tuvo el efecto de animar a otras mujeres a denunciar y hacer públicas sus propias historias trágicas.[166] Una de esas mujeres a las que la sentencia del TEDH animó a sacar a la luz su historia fue Michelle Harte.[167] A ella se le había diagnosticado una forma agresiva de melanoma y, como estaba en las primeras etapas del embarazo, los médicos le habían aconsejado que lo interrumpiera para que no interfiriera con el tratamiento para salvar su vida. Sin embargo, el foro de ética del hospital decidió no permitir el aborto, alegando que su vida no estaba en una “amenaza inmediata” y se vio obligada a viajar a Inglaterra, lo que provocó un retraso de cinco semanas en su tratamiento. El Estado resolvió su demanda, y ella murió poco después.[168] Su historia tuvo una amplia cobertura en los medios de comunicación.

En 2010, la ONG internacional Human Rights Watch publicó un informe muy crítico con la legislación irlandesa sobre el aborto, en el que sostenía que el Estado estaba violando muchas de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al restringir el acceso a los servicios de aborto y a la información, tanto dentro de Irlanda como para las mujeres irlandesas que buscan servicios en el extranjero.[169] Otros organismos internacionales siguieron presionando al Estado, entre ellos el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, que instó al gobierno irlandés, en su primer examen periódico de Irlanda, a “aclarar el alcance del aborto legal a través de la ley estatutaria”, [170] y el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, que publicó un informe crítico sobre la falta de legislación que aclare las circunstancias en las que se puede abortar.[171]

El gobierno respondió a la combinación de presiones

internacionales y nacionales con pequeños pasos, al aceptar formar un grupo de expertos para abordar la sentencia en ABC,[172] y presentar un Plan de Acción al Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación con la aplicación de la sentencia.[173] Sin embargo, la presión internacional continuó con un informe muy crítico de la Relatoría Especial sobre el derecho a la salud ante la Asamblea General de la ONU,[174] y recomendaciones de otros seis Estados a Irlanda acerca de la reforma de su legislación del aborto (incluida la aplicación de la sentencia ABC) durante el primer Examen Periódico Universal de Irlanda en octubre de 2011.[175] El Comité de Ministros del Consejo de Europa (brazo ejecutor del sistema de la CEDH) expresó su continua preocupación por la duración del retraso de la respuesta del gobierno.[176] La publicidad del caso y la condena internacional que generó condujeron a la creación de varios grupos de base de defensa y apoyo, como Terminations for Medical Reasons, dirigido por mujeres irlandesas que tuvieron embarazos con anomalías fetales mortales, y la Abortion Rights Campaign en 2012, que se convirtieron en partes importantes e influyentes de la campaña nacional para la reforma del aborto.[177]

Los intentos de un pequeño número de legisladores, entre los que se encuentra la veterana activista y parlamentaria Claire Daly, de presentar una legislación a principios de 2012 para aplicar el caso X fracasaron.[178] Y apenas unas horas después de que el “grupo de expertos” al que el gobierno había encargado la aplicación del caso ABC emitiera su informe con varias opciones en noviembre de ese mismo año,[179] comenzó a difundirse la noticia de la muerte de una mujer llamada Savita Halappanavar. Las circunstancias que rodearon su muerte se convirtieron en otro catalizador crucial de los cambios en la opinión pública sobre la disponibilidad del aborto en Irlanda. La mujer ingresó en el hospital con diecisiete semanas de embarazo y se comprobó que había tenido un aborto espontáneo, pero a pesar de sus reiteradas peticiones de interrupción del embarazo, el personal del hospital se negó, al aducir entre otras razones el hecho de que Irlanda era un país católico.[180] Aunque se descubrió que la mujer había contraído una grave infección bacteriana, los médicos no intervinieron debido a la presencia de un latido fetal y porque no creían que su vida corriera peligro. Aunque recibió tratamiento, murió de septicemia una semana después de

llegar al hospital. Una investigación posterior determinó que “la preocupación por la ley [...] influyó en el ejercicio del juicio profesional clínico”. [181]

Poco después de la muerte de Savita Halappanavar, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una nueva y dura reprimenda por el retraso del gobierno en la aplicación de la sentencia del TEDH sobre el caso ABC, [182] y esta vez el gobierno actuó introduciendo el Proyecto de Ley de Protección de la Vida durante el Embarazo. La propuesta permitía el aborto en circunstancias en las que la vida de la mujer corriera peligro por enfermedad física o suicidio, y suscitó una gran controversia entre los miembros de la legislatura, a pesar de que solo pretendía codificar la ley existente resultante del caso X. [183] Algunas ONG, como Amnistía Internacional y el Consejo Irlandés para las Libertades Civiles, presentaron argumentos ante la comisión legislativa correspondiente, en los que citaron las obligaciones internacionales y europeas de Irlanda en materia de derechos humanos. [184] La legislación fue finalmente aprobada en julio de 2013.

Desde 2013 hasta el referendo de 2018: la reforma de la Ley del Aborto en Irlanda

En los años posteriores a estos acontecimientos, la interacción entre la defensa de los derechos humanos a nivel nacional y los organismos internacionales para presionar a los agentes estatales continuó con mayor intensidad. La muerte de Savita Halappanavar provocó amplias protestas y vigiliat públicas en todo el país, e inyectó energía y urgencia al debate lento e irregular que se había producido en Irlanda durante la década anterior. Varios meses después de su muerte se creó la Coalición para la Derogación de la 8ª Enmienda, una organización que reunió a una serie de grupos proabortistas existentes con otros actores, como médicos, parteras, sindicatos de estudiantes, artistas y grupos comunitarios locales y regionales. Al mismo tiempo, una serie de instituciones

internacionales siguieron reflejando y complementando las campañas nacionales, lo cual hizo que se mantuviera una presión pública de alto nivel al criticar el régimen restrictivo de aborto del Estado, incluidos el Comité de Derechos Humanos durante el Examen Periódico de Irlanda en 2014[185] y la Relatoría Especial de la ONU sobre la tortura.[186]

Otros dos casos volvieron a acaparar los titulares a nivel nacional: el primero fue el caso de una joven solicitante de asilo conocida como “Y”, que descubrió a su llegada a Irlanda que estaba embarazada, al parecer como consecuencia de una violación en su país de origen. La joven dijo que prefería morir antes que tener el bebé, pero debido a los grandes retrasos en la entrega de los documentos de viaje por su condición de solicitante de asilo, finalmente le dijeron, a las veintidós semanas, que era demasiado tarde para abortar. Fue ingresada en un hospital de maternidad, donde se negó a comer y beber, y se decidió que el bebé naciera prematuramente por cesárea a las veinticuatro semanas.[187] Su demanda posterior por agresión contra el Estado fue resuelta. En un segundo caso, más o menos en la misma época, se declaró la muerte cerebral de una joven tras una caída, y su familia quiso desconectarla del soporte vital y enterrarla. Sin embargo, como se descubrió que estaba embarazada de entre doce y catorce semanas, el personal médico se sintió obligado por la ley a considerar el derecho a la vida del feto. Durante algunas semanas después de su muerte, su cuerpo se mantuvo con ventilación mecánica y fue alimentado y medicado a través de una sonda. Este tratamiento pretendía retrasar el deterioro de su cuerpo y el colapso de sus órganos internos hasta un punto en el que el feto fuera viable, pero su familia se opuso firmemente a ello y quiso que muriera con dignidad. Su padre interpuso una demanda judicial y la corte dictaminó que, dado que las perspectivas de dar a luz a un bebé vivo eran prácticamente inexistentes, la interrupción del tratamiento redundaba en el “interés superior del no nacido”. [188]

Mientras tanto, los defensores de los derechos humanos continuaron presionando para que se produjera un cambio a través de los canales políticos y legales nacionales, y mediante el uso de los mecanismos internacionales. Los continuos intentos de Clare Daly, Mick Wallace y otros miembros de la legislatura de introducir un

proyecto de ley para permitir el aborto en casos de anomalías fetales mortales en 2015 y de nuevo en 2016 fueron derrotados, con la aseveración del fiscal general de que la ley propuesta era inconstitucional.[189] En su informe sobre el tercer Examen Periódico de Irlanda en el marco del Pidesc, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU volvió a criticar la “legislación altamente restrictiva sobre el aborto” de Irlanda y la falta de claridad procesal para las mujeres, y recomendó la celebración de un nuevo referendo constitucional para adaptar la ley a las normas internacionales de derechos humanos.[190] Del mismo modo, el Comité de los Derechos del Niño, en su informe durante el tercer y cuarto Examen Periódico del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de Irlanda, expresó su constante preocupación por el impacto del régimen restrictivo del aborto en Irlanda sobre los derechos humanos de las niñas.[191] Tanto las ONG nacionales como las internacionales, como Amnistía Internacional, se sumaron al debate haciendo énfasis tanto en las dificultades y el estrés de las mujeres irlandesas como en la violación de múltiples estándares y normas internacionales. [192]

Al año siguiente se adoptó una importante iniciativa constitucional para crear una “Asamblea de Ciudadanos”, a la que se le encomendó, entre otras cosas, la tarea de formular recomendaciones sobre la legislación irlandesa en materia de aborto.[193] El activismo político nacional, que el año anterior había trabajado en un referendo sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, se trasladó ahora con mayor energía a los derechos reproductivos. Salieron a la luz nuevos casos relacionados con mujeres irlandesas, como el de una joven con tendencias suicidas que fue recluida en una unidad de salud mental tras solicitar un aborto,[194] así como el caso Amanda Mellet, que presentó una denuncia individual ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU en virtud del Pidcp.[195] Mellet estaba embarazada de veintiún semanas cuando descubrió que su feto tenía defectos congénitos mortales. Al no poder recibir tratamiento médico en su país, se vio obligada a viajar al Reino Unido para someterse a una interrupción del embarazo, pero tuvo que regresar inmediatamente porque no tenía los medios económicos suficientes para pasar la noche. El Comité de Derechos Humanos criticó la penalización del

aborto en estas circunstancias, y consideró que la mujer había sido sometida por el Estado a “discriminación y trato cruel, inhumano o degradante”, e instó a Irlanda a reformar sus leyes.[196] Al menos quince Estados también criticaron con fuerza las leyes irlandesas sobre el aborto durante el Examen Periódico Universal realizado por el Consejo de Derechos Humanos en 2016,[197] aunque el gobierno se negó a aceptar cualquier recomendación que no fuera la de consultar con todas las partes interesadas la posibilidad de un nuevo referendo constitucional para reformar el marco legal.[198] Clare Daly llamó la atención en el parlamento sobre la violación del derecho internacional de los derechos humanos que se había puesto de manifiesto en el caso Mellet, y señaló que no era solo una cuestión constitucional interna.[199]

La Asamblea de Ciudadanos –una iniciativa que, en los años transcurridos desde su creación, ha ganado considerable atención en todo el mundo como un experimento “minipúblico” en apariencia exitoso de democracia deliberativa– tuvo lugar durante un período de diez fines de semana, a partir de finales de 2016. [200] La Asamblea recibió más de 13 000 propuestas del público, incluidas de ONG, grupos de interés y ciudadanos individuales, sobre la cuestión del aborto, así como una serie de otros temas constitucionales que se le habían encomendado. Se llamó la atención sobre la incompatibilidad de la prohibición constitucional del aborto con numerosas disposiciones de derechos humanos, y sobre las conclusiones de los numerosos organismos internacionales de derechos humanos que se han pronunciado sobre esto.[201] El caso Mellet, y el hecho de que el gobierno hubiera aceptado las conclusiones del Comité de Derechos Humanos, fue invocado en varias presentaciones.[202] También se hizo énfasis en el impacto de la ley del aborto en los derechos humanos de minorías como la comunidad nómada irlandesa[203] y en las mujeres con discapacidades.[204] Varios de los actores que presentaron comunicaciones por escrito fueron invitados posteriormente a intervenir ante la Asamblea,[205] y se mencionó la importancia de las normas internacionales de derechos humanos junto con la legislación nacional y las preocupaciones políticas.[206]

Mientras se celebraba la Asamblea, el Comité de Derechos Humanos de la ONU hizo pública su decisión en otro caso presentado por una

mujer irlandesa, Siobhán Whelan, que se había visto obligada a viajar al Reino Unido para interrumpir su embarazo al descubrir que el bebé tenía un defecto cerebral congénito.[207] En cada uno de estos y otros casos sorprendentes –A, B y C, la Sra. D, Amanda Mellet y Siobhán Whelan– fue la publicación del informe o la sentencia del comité internacional y el interés de los medios de comunicación lo que contribuyó a llamar la atención del público en general sobre las experiencias de las mujeres y a catalizar el tipo de ira y empatía que avivó aún más el movimiento nacional. Otras de las fuentes de presión externa del mismo período que hicieron que Irlanda reformara su ley del aborto, de nuevo complementando la labor de defensa de los derechos humanos a nivel nacional e interactuando con sus actores, fueron el informe crítico del Comité de la Cedaw en su revisión periódica,[208] el informe del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa tras una visita a Irlanda[209] y el informe periódico muy crítico del Comité contra la Tortura de la ONU (que reconoció y alentó el trabajo de la Asamblea de Ciudadanos).[210] Cuando llegó el momento de que la Asamblea de Ciudadanos votara sus recomendaciones finales, aunque ciertamente hubo opiniones divergentes en cuanto al tipo de reforma que se debía introducir, hubo una abrumadora mayoría a favor de modificar el art. 40.3.3 de la Constitución. El gobierno creó una comisión parlamentaria para examinar las conclusiones de la Asamblea y recomendar la reforma, y durante los meses siguientes la comisión escuchó las pruebas y recomendaciones de muchas fuentes y celebró muchas sesiones de preguntas y respuestas, incluso acerca de la cuestión de las obligaciones internacionales de Irlanda en materia de derechos humanos.[211]

El comité parlamentario publicó sus recomendaciones a finales de año, en las que aconsejó que se sustituyera el art. 40.3.3 de la Constitución por una disposición que permitiera al parlamento adoptar una legislación para regular el aborto, además de recomendar que se celebrara un referendo con ese fin. Entre las razones aducidas por el comité se encontraba el continuo incumplimiento de las obligaciones internacionales de Irlanda en materia de derechos humanos, tal y como se indicaba en los casos Mellet, Whelan y ABC, entre otros.[212] También se hizo referencia a estas decisiones en los debates parlamentarios que siguieron,[213] y finalmente el líder de la oposición del partido conservador en lo

social, Micheál Martin, de Fianna Fáil, anunció su intención de apoyar la derogación de la disposición constitucional restrictiva. A continuación, el primer ministro (Taoiseach) de la época, Leo Varadkar, y todo el gabinete decidieron apoyar la derogación, a pesar de las profundas divisiones entre los distintos partidos políticos sobre lo que había sido durante mucho tiempo un asunto emotivo y con amargas divisiones en toda Irlanda. A pesar de los litigios que amenazaban con complicar la posición constitucional en relación con los derechos del no nacido,[214] se publicó un proyecto de ley de referendo en el que se proponía derogar el art. 40.3.3 y sustituirlo por una cláusula que estipulaba que “la ley podrá regular la interrupción del embarazo”. Además de derogar el art. 40.3.3, el proyecto de referendo esbozó los principales elementos de la legislación que el gobierno tenía previsto introducir, que incluían la legalización del aborto hasta las doce semanas sin motivos específicos y después por motivos de riesgo para la salud o la vida (tanto física como mental), la despenalización de la solicitud de aborto de cualquier mujer y la previsión del aborto en caso de anomalías fetales mortales.[215]

Tras la publicación del texto del referendo y de la legislación propuesta, durante dos meses se llevó a cabo una campaña intensa y apasionada de referendo, que contó con una amplia participación pública y una importante cobertura mediática. La campaña para la derogación del art. 40.3.3 estaba compuesta por una serie de grupos de la sociedad civil, entre ellos el Consejo Nacional de la Mujer, la Campaña por el Derecho al Aborto y la Coalición para la Derogación de la 8ª Enmienda. Hubo un conjunto de otros grupos de la sociedad civil en contra de la derogación y a favor del mantenimiento de un régimen estricto contra el aborto, entre los que se encontraban “Save the Eighth” (formado por el Life Institute y Youth Defence) y “Love Both” (dirigido por la Campaña Provida). En el transcurso de las campañas se plantearon diversos argumentos y problemas, pero un papel especialmente destacado en el debate público lo desempeñaron las mujeres que salieron por primera vez a hablar del hecho de que habían buscado el aborto, habían viajado para abortar o se les había denegado el aborto en una serie de circunstancias difíciles. Antes, el aborto había sido un motivo de vergüenza para muchas mujeres irlandesas que lo mantenían en secreto, y había permanecido como un tema tácito durante mucho

tiempo. Pero la aparición paulatina en el ojo público de mujeres como Amanda Mellet y Siobhan Whelan, y la conmoción y simpatía generalizadas generadas por las mujeres y niñas afectadas en los casos X, Y y ABC, y por la muerte de Savita Halappanavar, significó que, a diferencia de los anteriores debates sobre el tema, el sufrimiento de mujeres concretas y la presencia de rostros y voces humanas vulnerables se vincularon al problema del aborto. La articulación de argumentos jurídicos y políticos basados en parte en el derecho internacional de los derechos humanos, como la campaña lanzada por el Consejo Irlandés para las Libertades Civiles, que destacaba el impacto del art. 40.3.3 de la Constitución sobre los derechos de las mujeres, reforzó y apoyó estas historias individuales.[216]

El 25 de mayo de 2018 se celebró el referendo para derogar la 8ª Enmienda de la Constitución. La participación de los votantes fue del 64%, y el referendo fue aprobado por una mayoría del 66% de la población. Treinta y cinco años después de su aprobación en el referendo de 1983, el art. 40.3.3 de la Constitución fue finalmente derogado, y se aprobó un esquema legislativo mucho menos restrictivo sobre el aborto.

Conclusiones

Los dos ejemplos presentados en este capítulo ilustran de manera distinta los cambios lentos, pero muy significativos, que se produjeron en Irlanda en los ámbitos de los derechos y el bienestar de la infancia, por un lado, y de los derechos reproductivos, por otro, a través de campañas de promoción social que incluyeron el involucramiento continuo de los activistas nacionales con el derecho y las instituciones internacionales de los derechos humanos durante varias décadas. Aunque la forma en que se llevaron a cabo y evolucionaron las campañas, así como la naturaleza y el número de los grupos que las encabezaban y el grado de apoyo social subyacente del que gozaban variaron en gran medida, ambos conjuntos de campañas se basaron amplia y continuamente en el derecho y las instituciones internacionales de los derechos humanos y tuvieron una dinámica de interacción continua a través de la movilización y la presión “desde abajo”, así como la activación de la responsabilidad externa y la presión sobre el Estado “desde arriba” para presionar por el cambio legal y político.

La influencia social, política y constitucional del catolicismo en Irlanda supuso un reto importante para los grupos que pretendían llevar a cabo reformas en estos temas. El mayor énfasis de la Constitución en la autoridad de la familia por sobre los derechos de la infancia y el conjunto de prioridades sociales subyacentes que esto reflejaba supuso un obstáculo para los defensores que intentaban promover políticas de bienestar infantil que tuvieran en cuenta los intereses, necesidades y derechos autónomos de la infancia. En el ámbito de la autonomía reproductiva, por otra parte, las creencias sociales y religiosas sobre la santidad de la vida no nacida habían hecho que la cuestión del aborto fuera prácticamente un tabú en Irlanda, y la promulgación del art. 40.3.3 de la Constitución en 1983, a instancias de los grupos conservadores que temían el crecimiento de un movimiento social liberal, parecía encerrar la posición más restrictiva posible. Sin embargo, en todas

estas áreas temáticas, el cambio se produjo a través de un proceso a largo plazo que incluyó la invocación y el uso persistentes por parte de los defensores y activistas nacionales del derecho y las instituciones internacionales de los derechos humanos, así como la publicidad, la rendición de cuentas y la presión ejercida tanto desde arriba como desde abajo sobre una serie de actores gubernamentales y de otro tipo, al tiempo que se conseguía el apoyo social para esas causas. Nada de esto sugiere que el derecho en general o el derecho internacional de los derechos humanos en particular haya sido la fuerza motriz de la reforma de los derechos de la infancia y los derechos reproductivos en Irlanda. Como se señaló en el capítulo 1, sería difícil, si no imposible, sostener un argumento claro y sencillo acerca del efecto causal directo del derecho internacional de los derechos humanos en el logro de los cambios. A lo largo de estas décadas en Irlanda, se estaban produciendo cambios en las actitudes hacia la Iglesia católica y su autoridad como resultado de numerosas fuerzas y acontecimientos sociales interrelacionados, incluida la salida a la luz de casos que generaron horror, como el abuso sexual infantil generalizado por parte del clero y el encarcelamiento efectivo de madres solteras y sus hijos en brutales hogares para “madres y bebés” gestionados por instituciones religiosas. Sin embargo, la manera en que se relacionaron los movimientos de base y el movimiento de defensa por los derechos de la infancia a nivel nacional con los organismos de derechos humanos y el activismo internacional como parte de sus campañas para la reforma fue un componente importante del conjunto más amplio de procesos sociales y políticos nacionales y transnacionales dentro de los cuales se produjo la reforma de los derechos de la infancia y la reforma de la ley del aborto en Irlanda.

El ejemplo de la reforma del bienestar infantil, en particular, demuestra cómo una coalición de organizaciones y grupos enfocados en la infancia, que hasta entonces estuvieron separados, se unieron tras la ratificación por parte de Irlanda de la Convención sobre los Derechos del Niño y reorientaron su trabajo y su defensa en torno a la idea de los derechos de la infancia. Al plantear los problemas ante el Comité de los Derechos del Niño y exigirle repetidamente al gobierno que se comprometiera con el Comité y con el significado y las consecuencias en la práctica de las obligaciones asumidas en virtud de la Convención, inyectaron un

nuevo impulso a las campañas existentes focalizadas en el ámbito nacional, abrieron un debate público acerca de los derechos de la infancia y situaron las prácticas y actitudes de Irlanda hacia la niñez y la familia en el contexto de las normas internacionales y transnacionales. Esta coalición desarrolló y llevó a cabo nuevas iniciativas, y, en última instancia, consiguió presionar para la adopción de una serie de importantes reformas legislativas y políticas.

El estudio del proceso de reforma de la ley del aborto –y de los derechos reproductivos en general–, que es un ámbito temático más específico que el campo de los derechos de la infancia, pero también históricamente más divisivo y difícil en Irlanda, señala las formas en que los activistas nacionales, como parte de sus estrategias, recurrieron a una variedad de instituciones y leyes internacionales de derechos humanos (incluidas las cortes y otros actores internacionales) a lo largo de varias décadas, tanto para mantener la presión sobre el gobierno y el Estado para que introdujeran cambios como para sensibilizar a la opinión pública acerca del sufrimiento de determinadas mujeres y resaltar las normas internacionales existentes y emergentes sobre derechos reproductivos. Si bien la incidencia nacional y el esfuerzo por cambiar las actitudes sociales hacia el aborto en Irlanda constituyeron el núcleo de la campaña, la labor de las instituciones internacionales de derechos humanos y la amplificación de sus intervenciones en los medios de comunicación irlandeses desempeñaron un papel importante en ese esfuerzo por cambiar la forma de ver y entender el aborto en el país. Con los casos presentados de determinadas mujeres y niñas irlandesas ante el TEDH y el Comité de Derechos Humanos del PIDCP no solo se pretendía llamar la atención sobre la situación en Irlanda y generar una responsabilidad externa y una presión adicional sobre el Estado, sino que esto también formaba parte del proceso iterativo de articulación, contextualización y desarrollo de las normas internacionales de derechos humanos existentes que rigen los derechos reproductivos. Así, los derechos procesales de las mujeres a acceder a los servicios legales dentro del Estado, que se habían enunciado inicialmente en el caso *Tysiac c. Polonia*[217] se articularon y clarificaron aún más en el caso irlandés *ABC* del TEDH, en el que se aplicaron a la situación de una mujer cuya vida

se vería amenazada por la continuación de su embarazo. Y la decisión del Comité de Derechos Humanos de condenar la penalización nacional del aborto en las circunstancias de Amanda Mellet, cuyo feto presentaba una anomalía mortal y que tuvo que viajar al Reino Unido para abortar, fortaleció y reforzó la evolución iniciada en el derecho internacional de los derechos humanos hacia el reconocimiento de la denegación del aborto en diversas circunstancias como trato cruel, inhumano y degradante.[218] Al mismo tiempo, muchas otras mujeres, que durante décadas habían permanecido secretas y ocultas, se vieron alentadas a compartir sus historias dolorosas por el ejemplo de estas pocas mujeres cuyos casos captaron la atención internacional al ser litigados o considerados por cortes regionales e internacionales y órganos de tratados. La presentación de estos casos ante las instituciones internacionales dio apoyo a las mujeres y legitimidad a sus denuncias al poner de manifiesto y confirmar que el trato que habían sufrido violaba normas internacionales muy básicas y ampliamente compartidas. Al mismo tiempo, la publicidad que se dio a sus historias se vio amplificada por el contexto internacional y por la sensación de que Irlanda era un país atípico por la dureza y el carácter restrictivo del trato que daba a las mujeres, y que esto constituía una violación de los derechos humanos básicos.[219]

La historia de la reforma de los derechos de la infancia fue menos turbulenta –aunque no sin oposición y resistencia– que la campaña por la reforma de los derechos reproductivos. Fue impulsada sobre todo por un sector de la sociedad civil profesional que se organizó y se unió para colaborar con el gobierno y otras instituciones nacionales a fin de promover el cambio, en comparación con la campaña de movilización social para la reforma de la ley del aborto, que fue más disputada y amplia. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos desempeñó un papel importante en las dos campañas para el cambio, al ayudar a subrayar y dar a conocer injusticias específicas, canalizar la atención externa, proporcionar un punto de referencia para la incidencia nacional, articular y desarrollar normas y derechos que debían garantizarse, reforzar los argumentos para la reforma legislativa y política, aumentar la presión sobre el Estado para que actúe, y proporcionar apoyo y legitimidad a las campañas nacionales. Aunque las reformas en cuestión se produjeron en el

contexto de un conjunto mucho más amplio y complejo de transformaciones culturales, sociopolíticas y económicas que se desarrollaron en Irlanda durante esas décadas, está claro que las campañas de defensa de los derechos de la niñez y los derechos reproductivos impulsaron esas reformas, y que la continua interacción entre los defensores nacionales y las instituciones y organismos internacionales de derechos humanos desempeñó un papel importante en el éxito final de esas campañas.

■

[1] Por su parte, los principios generales del derecho internacional y el derecho internacional consuetudinario pueden pasar a formar parte del derecho irlandés a través de la práctica, aunque no tienen primacía sobre el derecho irlandés, ya sea estatutario o constitucional. Para un debate, véase Symmons, “The Incorporation of Customary International Law into Irish Law”, *Irish Jurist*, 31 (1996), p. 165. Para un resumen general de la situación del derecho internacional en Irlanda, véase la nota preparada por el servicio de investigación del Parlamento irlandés, el Oireachtas, disponible en <www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/lrsnotes/LRSNoteInternationalLaw_121942.pdf>.

[2] Para un relato de la redacción que incluye un debate matizado acerca del papel de figuras importantes de la Iglesia católica, véase D. Keogh y A. McCarthy, *The Making of the Irish Constitution 1937* (2007). Véase también S. Ó. Tuama, “Revisiting the Irish Constitution and De Valera’s Grand Vision”, *Irish Journal of Legal Studies*, 2 (2011), p. 54.

[3] El art. 41.2.1 de la Constitución irlandesa establece lo siguiente: “En particular, el Estado reconoce que, por su vida dentro del hogar, la mujer da al Estado un apoyo sin el cual no se puede lograr el bien común”. Para un relato de la oposición de las mujeres irlandesas a este y otros aspectos de la Constitución de 1937 que afectan a las mujeres, véase Luddy, “A ‘Sinister and Retrogressive Proposal’: Irish Women’s Opposition to the 1937 Draft Constitution”, *Transactions of the Royal Historical Society*, 15 (2005), p. 175.

[4] Entre otras cosas, el art. 45 establece que el Estado “se esforzará por promover el bienestar de todo el pueblo” y “se compromete a salvaguardar con cuidado especial los intereses económicos de los sectores más débiles de la comunidad”.

[5] El art. 41.1 establece: “El Estado reconoce a la Familia como grupo natural primario y fundamental de la Sociedad, y como institución moral poseedora de derechos inalienables e imprescriptibles, antecedentes y superiores a todo derecho positivo”.

[6] Véase D. Petrova, “Audacia en tiempos difíciles: la población búlgara se organiza a favor de la democracia liberal”, Open Global Rights, 3 de abril de 2020, disponible en www.openglobalrights.org/being-bold-in-difficult-times-bulgarians-organizing-for-democracy/?lang=Spanish .

[7] Para criticar estas acusaciones por ser objetivamente inexactas y distorsionadas, véase la ONG Eurochild, *Child Rights under Attack in Bulgaria*, 27 de mayo de 2019.

[8] Véase *Anti Gender Movements on the Rise? Strategizing for gender equality in Central and Eastern Europe*, Heinrich Boll Stiftung, Publication Series on Democracy, nº 38 (2015). Véase también Corredor, “Unpacking ‘Gender Ideology’ and the Global Right’s Antigender Countermovement”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 44 (2019), p. 613.

[9] Véase el cap. 4 y el análisis de Grugel y Peruzzotti, “Grounding Global Norms in Domestic Politics: Advocacy Coalitions and the CRC in Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 42 (2010), p. 29.

[10] El primer caso famoso en el que se articuló la doctrina de los derechos no enumerados fue *Ryan v. Attorney General* [1965], *Irish Reports*, 294. Tras una serie de otras sentencias expansivas, los casos posteriores indicaron un enfoque más cauto. Véase, por ejemplo, *TD v. Minister for Education* [2000] 3 *Irish Reports*, 66. Para un análisis reciente, véase O’Mahony, “Unenumerated Rights? Possible Future Directions after NHV”, *Dublin University Law Journal*, 41 (2019), disponible en ssrn.com/abstract=3084619 .

[11] Suzanne Egan y Adrian Forde caracterizan la respuesta de Irlanda como “obediente, aunque a menudo lenta y reticente”. Véase Egan y Forde, “From Judgment to Compliance: Domestic Implementation of the Judgments of the Strasbourg Court”, en S. Egan, L. Thornton, y J. Walsh (eds.), *Ireland and the European Convention on Human Rights: 60 Years and Beyond* (2014), pp. 17-18.

[12] Véase Paris, “The European Convention on Human Rights Act: Implementation Mechanisms and Compliance”, en S. Egan (ed.), *International Human Rights: Perspectives from Ireland* (2016), p. 91.

[13] Para una recopilación sobre el impacto de la CEDH en Irlanda sesenta años después de su adopción, véase S. Egan, L. Thornton y J. Walsh (eds.), *About Ireland and the European Convention on Human Rights: 60 Years and Beyond* (2014).

[14] Egan, “The UN Human Rights Treaty System”, en S. Egan (ed.), *International Human Rights: Perspectives from Ireland* (2015), p. 77.

[15] *Ibíd.*, p. 81.

[16] Informe inicial de Irlanda al Comité de los Derechos del Niño del 17 de junio de 1996, UN Doc. CRC/C/11/Add.12, párr. 3.

[17] Véase <www.childrensrights.ie>.

[18] Informe de la investigación sobre el incesto en Kilkenny de mayo de 1993, pp. 30-31.

[19] Para una crítica de la medida en que, en el (segundo) informe de Irlanda al Comité de los Derechos del Niño, se presentó una imagen sobre todo positiva, véase Kiersey y Hayes, “Reporting the Rhetoric, Implementation of the United Nations Convention on the Rights of the Child as Represented in Ireland’s Second Report to the UN Committee on the Rights of the Child: a Critical Discourse Analysis”, *Child Care in Practice*, 16 (2010), p. 327.

[20] Informe inicial de Irlanda al Comité de los Derechos..., *cit.*, p.

[21] Children's Rights Alliance, *Small Voices: Vital Rights*, Submission to the UN Committee on Rights of the Child (1997), disponible en < www.childrensrights.ie/sites/default/files/submissions_reports/files/ShadowReportSmallVoices97_0.pdf > .

[22] Estas instituciones, ahora denominadas escuelas de detención para niños, se crearon por primera vez en el siglo XIX en Inglaterra e Irlanda. Los reformatorios estaban destinados a niños y niñas que habían recibido condenas por delitos penales, mientras que las escuelas industriales se destinaban a niños y niñas en situación de indigencia o desocupación. Estas instituciones eran notoriamente estrictas, y había casos de abusos y negligencia.

[23] Comité de los Derechos del Niño de la ONU, *Observaciones Finales*, UN Doc. CRC/C/15/Add.85 (1998).

[24] Segundo informe de Irlanda al Comité de los Derechos del Niño, UN Doc. CRC/C/IRL/2 (9 de diciembre de 2005).

[25] Al parecer, la institución de un defensor independiente para los niños se originó en Noruega, en donde se creó una oficina de este tipo en 1981; desde entonces, las versiones de ese modelo se han extendido a muchas otras jurisdicciones, en parte bajo la influencia de la recomendación del Comité de los Derechos del Niño en su Observación General nº 2 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, CRC/GC/2002/2. Para un primer debate, véase Melton, "Lessons from Norway: The Children's Ombudsman as a Voice for Children", *Case Western Reserve Journal of International Law*, 23 (1991), p. 197.

[26] La Oficina fue creada por la Ley del Defensor del Menor de 2002. Véase < www.oco.ie/about-us > .

[27] La versión actual de estas directrices se puede consultar en < www.tusla.ie/uploads/content/Children_First_National_Guidance_2017.pdf > .

[28] Children's Rights Alliance, *From Rhetoric to Rights: Second Shadow Report to the United Nations Committee on the Rights of*

the Child (2006).

[29] Children's Rights Alliance, *Our Voices Our Realities: A Report to the United Nations Committee on the Rights of the Child by Children Living in Ireland* (2006).

[30] *From Rhetoric to Rights*, ob. cit., p. 3, párr. 7.

[31] Defensor del Menor, Informe del Defensor del Menor al Comité de los Derechos del Niño de la ONU con motivo del examen del segundo informe consolidado de Irlanda al Comité (2006), p. 12.

[32] *Ibíd.*, p. 11.

[33] Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Observaciones Finales: Irlanda, UN Doc. CRC/C/IRL/CO/2 (2006).

[34] Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud, Tercer y cuarto informes consolidados de Irlanda al Comité de los Derechos del Niño (2013).

[35] *McCrystal c. Ministro de Asuntos de la Infancia y la Juventud* [2012], 2 Irish Reports, 726; y Referendum Commission, *Report on the Referendum on the 31st Amendment to the Constitution (Children) Bill 2012* (2013).

[36] El referendo constitucional fue objeto de críticas importantes por varios motivos, entre ellos la falta de claridad acerca de lo que se pretendía conseguir exactamente y la redacción necesaria para lograrlo; también se criticó la campaña que tuvo lugar antes del referendo. Véanse O'Mahony, "Falling Short of Expectations: The 2012 Children Amendment, from Drafting to Referendum", *Irish Political Studies*, 31 (2016), p. 252; Doyle y Kenny, "Constitutional Change and Interest Group Politics: Ireland's Children's Rights Referendum", en R. Albert, X. Contiades y A. Fotiadou, *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (2017). Véase también el informe de la Comisión del Referendo y la sentencia de la Corte Suprema citados en la nota 35 y su texto.

[37] Children's Rights Alliance, *Picture Your Rights* (2015).

[38] *Pavee Point, Irish Traveller and Roma Children Shadow*

Report: A Response to Ireland's Consolidated Third and Fourth Report to the UN Committee on the Rights of the Child (2015).

[39] Alianza por el Derecho al Aborto, Presentación al Comité de los Derechos del Niño (2015).

[40] Para un análisis más detallado de la interacción de los grupos de incidencia nacionales con el Comité de la CDN y otros órganos internacionales de derechos humanos en materia de derechos reproductivos, véanse más adelante las notas 190-192 y su texto.

[41] ONG Internacional de Derechos Humanos de Personas Intersexuales, Informe de la ONG al 3er y 4to informe periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño (2015), p. 12.

[42] Iniciativa Global para Erradicar Todo Tipo de Castigo Corporal de Niños, Niñas y Adolescentes, Presentación al Comité de los Derechos del Niño (2015).

[43] Defensor del Menor, Informe del Defensor del Menor al Comité de los Derechos del Niño de la ONU con motivo del examen del tercer y cuarto informe consolidado de Irlanda al Comité (2015).

[44] Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Observaciones Finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Irlanda, UN Doc. CRC/C/IRL/C0/3-4 (2015).

[45] Íd. Las recomendaciones están contenidas en la Parte III de las Observaciones Finales.

[46] Para la notificación del cierre de la institución penitenciaria, véase el anuncio del Ministerio de Justicia de abril de 2017, en el que se reconoce la influencia de la defensa de los derechos humanos y de los actores de los derechos de la infancia, disponible en <www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR17000117>.

[47] Entrevista con Jillian Van Turnhout, defensora de los derechos de la infancia y exsenadora.

[48] U. Kilkelly, Ireland's Law and Policy: Moving towards a Children's Rights Based Approach, 25 de abril de 2014, p. 4, disponible en <www.oco.ie/app/uploads/2017/09/

[49] Entrevista con Tanya Ward, directora ejecutiva de la Alianza por los Derechos de la Infancia.

[50] Íd.

[51] Según la directora ejecutiva de la Alianza por los Derechos de la Infancia, las concesiones del Estado en temas importantes, como el aumento de las ayudas sociales a los niños solicitantes de asilo, se hicieron poco antes de la revisión de los órganos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

[52] Entrevista con Tanya Ward, cit.

[53] N. Hayes, *Children's Rights, Whose Rights? A Review of Child Policy Development* (2002).

[54] Véase la nota 25.

[55] Los grupos de la sociedad civil han estado haciendo campaña para la creación de la Oficina desde 1995 y los esfuerzos de promoción incluyeron el encargo de un informe para investigar los posibles modelos de Defensor del Menor en Irlanda: véase Barnardos, *Children's Rights Information Pack* (2008), p. 9.

[56] L. Lundy y otros, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Study of Legal Implementation in 12 Countries* (2010), p. 55.

[57] Cuando se creó, la Tulsa Child and Family Agency reunió una serie de servicios que hasta entonces estaban separados, el Health Service Executive (agencia gubernamental) Children and Family Services, la Family Support Agency y el National Educational Welfare Board. Tulsa también incorporó algunos servicios psicológicos y de atención a los niños víctimas de la violencia.

[58] Children's Rights Alliance, The Child and Family Agency, disponible en <www.childrensrights.ie/content/child-and-family-agency> .

[59] Véase la nota 46.

[60] Véase O'Mahony, "The UNCRC and the Politics of Children's Rights Reform in Ireland", ccjhr blog, 20 de noviembre de 2009, disponible en < www.ucc.ie/academic/law/blogs/ccjhr/2009/11/uncrc-and-politics-of-childrens-rights.html > .

[61] The Constitution Review Group Report (1996), disponible en < web.archive.org/web/20110721123125/http://www.constitution.ie/reports/crg.pdf > . El informe contiene una extensa sección que trata de las disposiciones de la Constitución que regulan la familia y los niños.

[62] Entrevista con Jillian Van Turnhout.

[63] ISPCC, "Children's Organisations Launch Yes for Children", comunicado de prensa, 24 de septiembre de 2012, disponible en < www.childrensrights.ie/resources/children%E2%80%99s-organisations-launch-yes > .

[64] Para un análisis del debate que precedió al cambio constitucional, véase Nolan, "The Battles over Children's Rights in the Irish Constitutions", *Irish Political Studies*, 22 (2007), p. 459.

[65] Véase la nota 36 para algunas de las reacciones críticas tanto a la campaña de la enmienda como a la redacción y el propósito de la propia enmienda.

[66] Correspondencia con Tanya Ward, directora ejecutiva de la Alianza por los Derechos de la Infancia, mayo de 2018.

[67] Véanse, por ejemplo, los casos IRM, SJR y SOM c. Ministerio de Justicia e Igualdad, sentencia de la Corte Suprema de Irlanda de 7 de marzo de 2018; IRM c. Ministerio de Justicia e Igualdad [2016], IEHC, 478, sentencia del Tribunal Superior de Irlanda de 29 de julio de 2016, pero para confirmar una interpretación legal sobre el derecho a la vivienda, Fagan c. Ayuntamiento de Dublín, sentencia de la Corte Suprema de Irlanda de 19 de diciembre de 2019.

[68] U. Kilkelly, *Ireland's Law and Policy*, p. 10.

[69] Aunque el referendo se celebró en noviembre de 2012, la

enmienda no entró en vigor sino hasta el 24 de abril de 2015, debido a la impugnación presentada ante las cortes irlandesas. Pero, aunque la entrada en vigor de la enmienda se retrasó de forma considerable, su redacción y la disposición de la Convención sobre los Derechos del Niño fueron muy influyentes durante la redacción de la Ley de la Agencia de la Infancia y la Familia de 2013 y la Ley de Relaciones con la Infancia y la Familia de 2015, que se redactaron después del referendo, pero antes de que la enmienda entrara formalmente en vigor.

[70] Entre otras cosas, el artículo 63 de la Ley de Relaciones con la Infancia y la Familia de 2015 modifica la Ley de Tutela de Menores incluyendo la Parte V, artículo 31, que establece la definición más completa del interés superior del niño en la legislación irlandesa. El derecho del niño a ser escuchado también se consagra en varios artículos de la Ley de 2015, incluidos el art. 21(8), la Parte IV, art. 6C(8)(a), y la Parte IV, art. 6(e)(13). El artículo 63 de la Ley de 2015, que introdujo la Parte V, s. 32(1)(b) en la Ley de Tutela de Menores de 1964, permite a la corte designar a un experto en la opinión del niño para determinar y transmitir sus opiniones tanto en asuntos de derecho público como privado.

[71] Alianza por los Derechos de la Infancia, “Putting Children at the Heart of Family Law Reform”, comunicado de prensa, 30 de enero de 2014, disponible en <www.childrensrights.ie/resources/putting-children-centre-family-law> .

[72] U. Kilkelly, Ireland’s Law and Policy, p. 10.

[73] Ley de Relaciones con la Infancia y la Familia de 2015, Parte V, s. 31.

[74] Véase la nota 70.

[75] El art. 9 de la Ley de la Agencia de la Infancia y la Familia de 2013, que se titula “El interés superior y la opinión del niño y la niña”, exige que la Agencia tenga en cuenta el interés superior de las infancias al tomar decisiones en relación con el desempeño de sus funciones. Cuando se trata de casos individuales, exige que el interés superior de la niñez sea la consideración primordial y, además, requiere que se averigüe su opinión y que se tenga

debidamente en cuenta.

[76] Véanse los arts. 7(8) y 7(9) de la Ley (modificada) de Atención a la Infancia de 2015.

[77] Véase el art. 12(6) de la Ley de Reconocimiento de Género de 2015, que establece que la corte no concederá a una persona de 16 años o más una exención del requisito de edad mínima para el reconocimiento de género, a menos que la corte esté convencida de que dicha orden es en el mejor interés del niño.

[78] L. Lundy y otros, *The UN Convention on the Rights of the Child*, p. 56.

[79] Véase Defensor del Menor, “Ombudsman for Children can now Investigate Complaints from those in Direct Provision”, comunicado de prensa, 3 de abril de 2017, disponible en <www.oco.ie/ga/news/ombudsman-children-can-now-investigate-complaints-direct-provision> .

[80] Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Observaciones Finales (1998) UN Doc. CRC/C/15/Add.85, párr. 28: “El Comité sugiere que el Estado Parte adopte una estrategia nacional integral para la infancia, incorporando los principios y disposiciones de la Convención de manera sistemática en el diseño de todas sus políticas y programas”.

[81] Departamento de Salud y de la Infancia, *National Children’s Strategy 2000-2010* (noviembre de 2000) Taoiseach’s Forward.

[82] L. Lundy y otros, *The UN Convention on the Rights of the Child*, p. 54.

[83] Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Observaciones Finales: Irlanda (2006) UN Doc. CRC/C/IRL/CO/2, párrs. 6-11.

[84] Véase *Better Outcomes, Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People* (2014-2020), p. 20.

[85] U. Kilkelly, *Ireland’s Law and Policy*, pp. 5-6.

[86] Véase <www.gov.ie/en/publication/63a1ff-report-of-the-

national-policy-framework-for-children-young-people-20> .

[87] Véase, por ejemplo, Alianza por los Derechos de la Infancia, “Children’s Rights Training: A Training Programme on Children’s Rights and Effective International Advocacy”, disponible en <www.childrensrights.ie/content/children%E2%80%99s-rights-training> .

[88] Patrick’s Mental Health Services, Submission to Seanad Public Consultation Committee on Children’s Mental Health in Ireland (mayo de 2017).

[89] Véase, por ejemplo, el sistema de boletines de calificaciones utilizado por la Alianza por los Derechos de la Infancia, p. 9, disponible en <www.childrensrights.ie/content/report-card-2018> .

[90] Véase, por ejemplo, el análisis de 2020, disponible en <www.barnardos.ie/policy/the-issues/education/the-real-cost-of-school-2020> .

[91] Véase íd.

[92] Íd.

[93] Íd.

[94] Children’s Rights Alliance, “First Child Summit Brings International Children’s Rights Home to Irish Soil”, comunicado de prensa, 7 de septiembre de 2016, disponible en <childrensrights.ie/resources/first-child-summit-brings-international> .

[95] Íd.

[96] McGuinness, “I could not resist a moment of triumph after 35 years”, The Irish Times, 29 de mayo de 2019.

[97] Este estatuto, adoptado en una época en la que Irlanda estaba bajo dominio británico, siguió en vigor tras la independencia irlandesa.

[98] Ley de Censura de Publicaciones de 1929, art. 17. Esto fue reforzado por el artículo 9 de la Ley de Censura de Publicaciones de 1946.

[99] Enmienda a la Ley de Derecho Penal de 1935, art. 17.

[100] McGee c. Fiscal General [1973], IR, 284; Griswold c. Connecticut, 381 US, 479 (1965).

[101] La resistencia política al cambio quedó demostrada en el retraso de siete años en la aprobación de la legislación para aplicar la sentencia McGee sobre el acceso de los cónyuges a la anticoncepción, es decir, la Ley de Planificación Familiar de 1979. En particular, el Taoiseach, el primer ministro cuyo gobierno presentó la legislación, cruzó la sala para votar en contra y de acuerdo con su creencia de que el pueblo irlandés se oponía a la creación de una “sociedad permisiva”.

[102] Para un relato, véase Cloatre y Enright, “‘On the Perimeter of the Lawful’: Enduring Illegality in the Irish Family Planning Movement, 1972-1985”, *Journal of Law and Society*, 44 (2017), p. 471.

[103] Enmienda de Planificación Familiar a la Ley de Salud de 1985.

[104] Véase también la decisión del Comité de la Cedaw sobre la comunicación individual LC c. Perú, UN Doc. CEDAW/C/50/D/22/2009, del 17 de octubre de 2011, en la que se constatan violaciones de los arts. 2, 3, 5 y 12 en la negativa del Estado a proporcionar acceso al aborto terapéutico y a la cirugía a una niña violada que había intentado suicidarse.

[105] Observación General nº 14 del Comité DESC, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12) (2000), adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 22º período de sesiones, E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2000, párrs. 14 y 44(a).

[106] Observación General nº 22 del Comité DESC: El derecho a la salud sexual y reproductiva (art. 12) (2016) adoptada por el

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales E/C.12/GC/22, 2016.

[107] Véase, por ejemplo, KL c. Perú, UN Doc. CCPR/C/85/D/1153/2003 (24 de octubre de 2005); LMR c. Argentina, UN Doc. CCPR/C/101/D/1608/2007 (28 de abril de 2011); y AM c. Irlanda, UN Doc. CCPR/C/116/D/2324/2013 (31 de marzo de 2016).

[108] Para un resumen de parte de la jurisprudencia internacional, incluida la del CAT y la de la CEDH, acerca de la denegación del acceso al aborto como trato cruel, inhumano y degradante, véase Zureick, “(En)gendering Suffering: Denial of Abortion as a Form of Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment”, *Fordham International Law Journal*, 38 (2015), p. 99.

[109] Véanse los comentarios del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre el informe de Irlanda relacionado con sus obligaciones en virtud del PIDCP, Comentarios del Comité de Derechos Humanos, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 21 (3 de agosto de 1993), párr. 15.

[110] Solicitudes nº 14234/88 y 14235/88, *Open Door Counselling y Dublin Well Woman c. Irlanda* (1993) 15 EHRR 244, (1992) 246 TEDH (serie A).

[111] Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, UN Doc. A/Conf. 32/41 (22 de abril a 13 de mayo de 1968), párr. 16.

[112] Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo (5-13 de septiembre de 1994), UN Doc. No. A/Conf 171/13, p. 12.

[113] Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (4-15 de septiembre de 1995), UN Doc. No. A/Conf 117/20, párrs. 17 y 94.

[114] El protocolo afirma el derecho a elegir y exige a los Estados que autoricen el aborto “en casos de agresión sexual, violación, incesto y cuando la continuación del embarazo ponga en peligro la salud mental y física de la madre o la vida de la madre o del feto”.

Para el debate, véase Ngweni, “Conscientious Objection to Abortion and Accommodating Women’s Reproductive Health Rights: Reflections on a Decision of the Constitutional Court of Colombia from an African Regional Human Rights Perspective”, *Journal of African Law*, 58(2) (2014), pp. 183-190.

[115] “Worldwide Laws and Policies on Contraception, Abortion and Sterilisation Affect Service Provision”, *International Family Planning Perspectives*, 6(2) (1980), p. 75.

[116] Las píldoras eran en realidad paracetamol y no píldoras anticonceptivas; el grupo no se había dado cuenta de que se necesitaba una receta para comprar anticonceptivos en Irlanda del Norte.

[117] John O’Reilly, cit. en T. Hesketh, *The Second Partitioning of Ireland: The Abortion Referendum of 1983* (1990), p. 5.

[118] 410 US 113 (1973).

[119] Hogan, “The Supreme Court and the Equality Clause”, *The Bar Review*, 4(3) (1999), p. 116.

[120] R. Mac Cormaic, *The Supreme Court* (2016), pp. 94-99.

[121] Véase la nota 100.

[122] T. Hesketh, *The Second Partitioning of Ireland* (1990), en el número 8, escribió que “el interés por la causa de los no nacidos surgió de forma natural del malestar general que sentían muchos grupos tradicionalistas por la forma en que se percibía la evolución de la sociedad irlandesa”.

[123] La Campaña de la Enmienda Provida había propuesto al principio un proyecto de enmienda que decía: “El Estado reconoce el derecho absoluto a la vida de todo niño no nacido desde la concepción y, en consecuencia, garantiza el respeto y la protección de dicho derecho por ley”. Véase T. Hesketh, *The Second Partitioning of Ireland*, p. 18.

[124] Véase la descripción del historiador D. Ferriter, *The Transformation of Ireland 1900-2000* (2005), p. 716.

[125] R. Mac Cormaic, *The Supreme Court* (2016), p. 283.

[126] “Sheila Hodggers: A Case in Question”, *The Irish Times*, 2 de septiembre de 1983.

[127] *Fiscal General (Sociedad para la Protección del Niño por Nacer, SPUC) c. Open Door Counselling y Dublin Well Woman Centre* [1988], IR, 593.

[128] *Open Door Counselling y Dublin Well Woman c. Irlanda* (1993), 15 EHRR, 244.

[129] *SPUC c. Coogan* [1989], IR, 734.

[130] *SPUC c. Grogan* [1989], IR, 753.

[131] *Íd.*

[132] *Asunto C-159/90, The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan* (EU:C:1991:378), [1991] ECR, 4685.

[133] *SPUC c. Grogan* (No. 5) [1998], 4 IR, p. 343.

[134] *Ibíd.*, 286.

[135] *A.G. c. X* [1992], 1 IR 1, 12.

[136] R. Mac Cormaic, *The Supreme Court*, p. 288.

[137] Con libertad para viajar, la Sra. X y su familia regresaron a Inglaterra, pero ella abortó antes de que se pudiera llevar a cabo el procedimiento.

[138] *A.G. c. X* [1992], 1 IR 1, pp. 53-55.

[139] Antes del caso X, un porcentaje significativo de irlandeses creía que el aborto debía ser ilegal en cualquier circunstancia. En 1986, un estudio publicado posteriormente por la Crisis Pregnancy Agency reveló que el 38% de la población creía que el aborto no era aceptable en ninguna circunstancia (véase *A Survey of the General Population*, Crisis Pregnancy Agency [2004], disponible en

< www.esri.ie/system/files/media/file-uploads/2015-07/BKMNEXT066_Summary%20Report_Irish%20Contraception.pdf >). En 1997, una encuesta de opinión publicada en el periódico The Irish Times indicaba que esa cifra se había reducido al 18%, y que el 77% estaba a favor de permitir el aborto en determinadas circunstancias (“77% Say Limited Abortion Right Should Be Provided”, The Irish Times, 11 de diciembre de 1997).

[140] Para un comentario ácido de lo que el resultado reflejaba acerca de las actitudes contradictorias de los irlandeses hacia el aborto, véase Browne, “Why Can’t Foreigners Grasp Irish Abortion?”, The Irish Times, 18 de agosto de 1999.

[141] La Ley de Regulación de la Información (de servicios fuera del Estado para la interrupción del embarazo) de 1995. Esta legislación fue remitida a la Corte Suprema para comprobar su compatibilidad con la Constitución en el caso *Re Article 26 and the Regulation of Information (Services outside the State for the Termination of Pregnancies) Bill 1995* [1995], 1 IR 1.

[142] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, UN Doc. A/HRC/22/47/Add.3 (26 de febrero de 2013), párr. 86.

[143] “A Monster of Legalisms”, The Irish Times, 19 de noviembre de 1997.

[144] *A y B c. Eastern Health Board* [1998], 1 IR, 464.

[145] Sentencia no publicada de McKechnie, juez del Tribunal Superior, 9 de mayo de 2007.

[146] Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20º período de sesiones, 19 de enero a 5 de febrero, 21º período de sesiones (7 a 25 de junio de 1999), UN Doc. A/54/38/Rev. 1, párrs. 185-186. El Comité hizo referencia a las dificultades particulares que esto creaba para determinados grupos de mujeres que no podían viajar, como las solicitantes de asilo.

[147] Green Paper on Abortion (1999), pp. 24-25 y 34.

[148] Fifth Progress Report on Abortion (2000), pp. 80, A493, A494 y A509.

[149] “Abortion Referendum as Proposed Is Invalid”, The Irish Times, 25 de febrero de 2002. Grupos como la Campaña Provida y el SPUC apoyaron el referendo, mientras que grupos como Irlanda por la Vida y la Campaña por la Madre y el Niño se opusieron por no ser lo suficientemente restrictivo.

[150] Report of the Constitution Review Group (1996).

[151] El Departamento de Salud ha proporcionado las estadísticas anuales desde la Ley de Protección de la Vida durante el Embarazo de 2013. Véase <health.gov.ie/blog/publications/notifications-in-accordance-with-section-20-of-the-protection-of-life-during-pregnancy-act-2013-annual-report-2016>. Se había elaborado un informe no oficial sobre las estadísticas del aborto en Irlanda antes de esa fecha, que sugiere que los abortos se realizaron por primera vez en Irlanda en 2014, aunque sin duda los embarazos ectópicos se interrumpieron antes. Véase W. R. Thompson y J. Davidson, The Past, Present and Potential Futures of Abortion in Ireland, disponible en <www.johnstonsarchive.net/policy/abortion/ireland_abortion_2018.html>. Y un informe de 2010 de Human Rights Watch anunciaba que la ONG no había podido encontrar ni un solo caso de aborto realizado legalmente en Irlanda: State of Isolation: Access to Abortion for Women in Ireland (2010).

[152] La Asociación Irlandesa de Planificación Familiar recopiló las estadísticas del Departamento de Salud del Reino Unido, <www.ifpa.ie/abortion-statistics-show-3265-women-abandoned-by-the-irish-state>.

[153] Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (22 de julio de 2005), UN Doc. CEDAW/C/IRL/CO/4-5, párr. 39. Mientras tanto, el Comité de la Cedaw desarrolló su jurisprudencia sobre el aborto en otros casos similares al caso X de Irlanda. En 2011, en el caso LC c. Perú (4 de noviembre de 2011), UN Doc. CEDAW/C/50/D/22/2009, una niña de 13 años que se había quedado embarazada tras una violación

sufrió graves lesiones en la columna vertebral cuando intentó suicidarse, pero se le negó un tratamiento de alineación de la columna vertebral por estar embarazada, y quedó paralizada para siempre. El Comité de la CEDAW declaró que Perú estaba obligado a modificar su legislación para permitir a las mujeres obtener un aborto en casos de violación y agresión sexual.

[154] Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones Finales, Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, UN Doc. CRC/C/IRL/CO/2, párr. 52.

[155] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos, UN Doc CCPR/C/IRL/CO/3 (30 de julio de 2008), párr. 13.

[156] Vo c. Francia [2004], TEDH, 326. Los casos anteriores se referían a la restricción del aborto en determinadas circunstancias (véase Brüggemann y Scheuten c. la República Federal de Alemania [1977], 3 EHRR, 244) y a la posibilidad de que la pareja de una mujer pudiera impedirle solicitar una interrupción del embarazo (véase, por ejemplo, Paton c. el Reino Unido [1981], 3 EHRR, 408; H c. Noruega, 73 DR 155 [1992]; Boso c. Italia App. No. 50490/99, TEDH 846 [2002]).

[157] D c. Irlanda (Admisibilidad) (2006), 43 EHRR SE, 16.

[158] La mujer en cuestión había escrito de forma anónima a un periódico nacional importante en vísperas del referendo de 2002, y su intervención se atribuyó a la influencia de la opinión pública en la votación. Véase “ ‘Reasonable compromise’ beset by a tide of controversy”, The Irish Times, 8 de marzo de 2002.

[159] Véase, para el debate, J. Schweppe y E. Spain, Legislating for Article 40.3.3: Schweppe y Spain on Art.40.3.3. and the capacity to survive outside the womb (2013), disponible en <rightsni.org/2013/01/legislating-for-article-40-3-3-schweppe-and-spain-on-article-40-3-3-and-the-capacity-to-survive-outside-the-womb>.

[160] Caso 5410/03, Tysiac c. Polonia [2007], 1 FCR, 666 (TEDH).

A pesar del grave riesgo para su salud al que se enfrentaba, la demandante no pudo encontrar un profesional médico que aceptara realizar un aborto, y tuvo que llevar a término su tercer embarazo. Quedó con la vista tan dañada que los servicios sociales polacos emitieron un certificado en el que se declaraba que era médicamente incapaz de cuidar de sus hijos. Véase el parágrafo 31 de la sentencia. Véase también RR c. Polonia (2011), EHRR, 31.

[161] Polonia fue condenada de nuevo unos años más tarde por la violación de los derechos procesales de una niña de 14 años a la que se le había denegado inicialmente un aborto a pesar de haber sido violada; de hecho, fue ella misma objeto de una investigación penal por presuntas “relaciones sexuales ilícitas”: véase P & S c. Polonia [2013], I FCR, 476, App. No. 57375/08, párr. 98.

[162] Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos, Informe del Comisario para los Derechos Humanos, Thomas Hammarberg, sobre su visita a Irlanda (26-30 de noviembre de 2007) (30 de abril de 2008), pp. 23-24.

[163] A, B y C c. Irlanda, App. No. 25579/05 (TEDH, 16 de diciembre de 2010).

[164] Sentencia adoptada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU en virtud del artículo 5.4 del Protocolo Facultativo, relacionado con la comunicación nº 2324/2013, Amanda Mellet c. Irlanda, 31 de marzo de 2016.

[165] Véase nota 163.

[166] “Why Is Simple Treatment Not Available even when a Mother’s Life Is at Risk?”, The Irish Times, 21 de diciembre de 2010.

[167] “Abortion nightmare for cancer sufferer”, The Irish Independent, 29 de diciembre de 2010.

[168] “State settled with cancer patient”, The Irish Times, 22 de noviembre de 2012.

[169] State of Isolation: Access to Abortion for Women in Ireland

(2010).

[170] Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, Observaciones Finales del Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención (9 de mayo a 3 de junio de 2011) UN Doc. CAT/C/IRL/CO/1 (17 de junio de 2011), párr. 26.

[171] Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos, Informe del Comisario para los Derechos Humanos, Thomas Hammarberg, sobre su visita a Irlanda (1-2 de junio de 2011), 15 de septiembre de 2011, p. 7.

[172] Programme for Government (2011).

[173] A, B y C c. Irlanda, Plan de Acción, Información presentada por el Gobierno de Irlanda (16 de junio de 2011), disponible en <health.gov.ie/blog/press-release/action-plan-a-b-and-c-v-ireland-application-no-255792005-grand-chamber-judgment-16th-december-2010-information-submitted-by-the-government-of-ireland-on-16th-june-2011>.

[174] Asamblea General de las Naciones Unidas, Nota del Secretario General, Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, UN Doc. A/66/254 (3 de agosto de 2011), párrs. 11-14.

[175] Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, UN Doc. A/HRC/19/9 (21 de diciembre de 2011).

[176] Consejo de Europa, Comité de Ministros, 1136^a reunión del 8 de marzo de 2012, Caso contra Irlanda, Caso n° 12, disponible en <search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805cb729>.

[177] El ministro de Salud, Simon Harris, atribuyó posteriormente a la organización Terminations for Medical Reasons el haber cambiado de opinión sobre la necesidad de reformar la legislación irlandesa sobre el aborto. “Simon Harris: I felt ashamed at abortion treatment and changed my view”, Irish Independent, 29 de diciembre de 2017.

[178] “TDs reject abortion Bill in vote”, The Irish Times, 19 de abril de 2012.

[179] Informe del Grupo de Expertos sobre la sentencia en el caso A, B y C c. Irlanda (noviembre de 2012), disponible en <health.gov.ie/wp-content/uploads/2014/03/Judgment_ABC.pdf> .

[180] “Midwife Manager ‘Regrets’ Using ‘Catholic Country’ Remark to Savita Halappanavar”, The Irish Times, 10 de abril de 2013.

[181] Investigation of Incident 50278 from Time of Patient’s Self-Referral to Hospital on the 21st of October 2012 to the Patient’s Death on the 28th of October, 2012, Health Service Executive, junio de 2013, p. 69.

[182] “Ireland Told to Expedite Abortion Legislation or Regulation”, thejournal.ie, 10 de diciembre de 2012, disponible en <jrnl.ie/710582> .

[183] Véase, por ejemplo, Deputy Eamon Ó’Cúiv, Protection of Life During Pregnancy Bill 2013: Second Stage (Resumed) (Continued), 1 de julio de 2013, p. 21, disponible en <data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/dail/2013-07-01/debate/mul@/main.pdf> .

[184] Comisión Mixta de Salud e Infancia, Report on Protection of Life during Pregnancy Bill 2013 (Heads of) Volume 2, mayo de 2013, pp. 93, 341 y 363.

[185] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones Finales sobre el cuarto informe periódico de Irlanda (19 de agosto de 2014) UN Doc. CCPR/C/IRL/CO/4, párr. 9.

[186] “UN Human Rights Committee Chairman Says Irish Law Treats Raped Women as a ‘Vessel’ ”, RTÉ News, 15 de julio de 2014, disponible en <www.rte.ie/news/2014/0715/630888-un-human-rights> .

[187] “Timeline of Ms Y case”, The Irish Times, 14 de octubre de 2014, disponible en <www.irishtimes.com/news/social-affairs/>

[timeline-of-ms-y-case-1.1951699](#)>.

[188] PP c. HSE [2014], IEHC, 622, párr. 40. Véase Murray, “PP v Health Service Executive: A Reanalysis-Part 1”, 33(12) Irish Law Times (2015), p. 177. Se prestó poca atención a los derechos de la mujer: véase M. Enright, PP v HSE: Practicability, Dignity and the Best Interests of the Unborn Child, 28 de diciembre de 2014, HumanRights.ie, disponible en inherentlyhuman.wordpress.com/2014/12/28/pp-v-hse-practicability-dignity-and-the-best-interests-of-the-unborn-child>.

[189] “Dáil defeats Clare Daly’s abortion Bill 104 to 20”, The Irish Times, 10 de febrero de 2015, disponible en www.irishtimes.com/news/politics/dail-defeats-clare-daly-s-abortion-bill-104-to-20-1.2098098>. Véase también Protection of Life in Pregnancy (Amendment) (Fatal Foetal Abnormalities) (No. 2) Bill 2013: Second Stage [Private Members], Dáil Debate, 30 de junio de 2016, disponible en www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-06-30/51/?highlight%5B0%5D=abortion&highlight%5B1%5D=abortion&highlight%5B2%5D=abortion&highlight%5B3%5D=abortion&highlight%5B4%5D=abortion>.

[190] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observaciones Finales sobre el tercer informe periódico de Irlanda (8 de julio de 2015) UN Doc. E/C.12/IRL/CO/3, párr. 30.

[191] Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de la infancia, Observaciones Finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Irlanda (1 de marzo de 2016) UN Doc. CRC/C/IRL/CO/3-4, párrs. 57-58.

[192] She Is Not A Criminal: The Impact of Ireland’s Abortion Laws (2015) 19, disponible en www.amnestyusa.org/pdfs/Ireland_She_Is_Not_A_Criminal.pdf>, 98.

[193] “Taoiseach Pledges Citizens’ Assembly on Abortion Issue”, The Irish Times, 17 de diciembre de 2015; Programme for Partnership Government (2016), p. 84.

[194] Child Care Law Report Project (2017) vol. 1, disponible en < www.childlawproject.ie/publications/order-detaining-pregnant-girl-seeking-abortion-discharged > .

[195] Comité de Derechos Humanos, Comunicación nº 2324/2103 (2016).

[196] *Ibíd.*, párr. 99.

[197] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, UN Doc. A/HRC/33/17 (18 de julio de 2016). Sin embargo, el Comité tomó nota de los planes del gobierno para establecer una asamblea de ciudadanos: véase párr. 121.

[198] *Ibíd.*, párr. 135-136.

[199] Protection of Life in Pregnancy (Amendment) (Fatal Foetal Abnormalities) (No. 2) Bill 2013: Second Stage [Private Members] Dáil Debate (30 de junio de 2016), disponible en < www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-06-30/51/?highlight%5B0%5D=abortion&highlight%5B1%5D=abortion&highlight%5B2%5D=abortion&highlight%5B3%5D=abortion&highlight%5B4%5D=abortion > .

[200] Véase < www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/citizens-assembly-2016-2018- > .

[201] Véase la presentación de la Irish Family Planning Association, “A health and rights approach to abortion in Ireland”, Submission to the Citizens’ Assembly (16 de diciembre de 2016), p. 13; y de la Comisión Irlandesa de Derechos Humanos e Igualdad, Submission to the Citizen’s Assembly in its consideration of Art 40.3.3 of the Irish Constitution (16 de diciembre de 2016), pp. 27-29.

[202] Véase la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Irlanda, *ibíd.*, p. 17; Amnistía Internacional Irlanda, “Human Rights Compliant Framework for Abortion in Ireland”, Submission to the Citizens’ Assembly (16 de diciembre de 2016), pp. 7-8, y el National Women’s Council, Submission to the Citizens’ Assembly on its Consideration of the Eighth Amendment to the Constitution

(diciembre de 2016), p. 11.

[203] National Traveller Women's Forum, Submission to the Citizens' Assembly on the Eighth Amendment to the Constitution, p. 1.

[204] Centro de Derecho y Política de la Discapacidad, Submission to the Citizens' Assembly on Repeal of the Eighth Amendment to the Constitution (15 de diciembre de 2016).

[205] Los grupos eran Amnistía Internacional de Irlanda, Atheist Ireland, Coalition to Repeal the Eighth Amendment, Doctors for Choice, Doctors for Life Ireland, Every Life Counts, Family & Life, Irish Catholic Bishops' Conference, Irish Family Planning Association, Parents for Choice, Pro Life Campaign, General Synod of the Church of Ireland, Iona Institute, National Women's Council of Ireland, Union of Students in Ireland, Women Hurt, Youth Defence.

[206] Véase, por ejemplo, la presentación de la Coalition to Repeal the Eighth Amendment, Paper of Coalition to Repeal the Eighth Amendment delivered to the Citizens' Assembly on 5 March 2017, p. 3, y la presentación del Union of Students in Ireland, Paper of the Union of Students in Ireland (USI) delivered to the Citizens' Assembly on 5 March 2017, p. 2.

[207] Whelan c. Irlanda, Comité de Derechos Humanos, Comunicación nº 2425/2014 (2017).

[208] Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Irlanda, 9 de marzo de 2017, UN Doc. CEDAW/C/IRL/CO/6-7, párr. 42.

[209] Consejo de Europa, Comisario de Derechos Humanos, Informe del Comisario de Derechos Humanos, Nils Muižniek, sobre su visita a Irlanda (22-25 de noviembre de 2016) (29 de marzo de 2017), p. 19.

[210] Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, Observaciones Finales sobre el segundo informe periódico de

Irlanda, párr. 31.

[211] Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Peter Boylan, exdirector del hospital nacional de maternidad, Business of Joint Committee on the Eighth Amendment of the Constitution (18 de octubre de 2017), y de Christina Zampas, Joint Committee (4 de octubre de 2017), pp. 22-26.

[212] Report of the Joint Committee on the Eighth Amendment of the Constitution (diciembre de 2017), p. 5. Tres miembros disidentes del Comité publicaron su propio informe, en el que argumentaron entre otras cosas que “la presión constante para ampliar el aborto en Irlanda carece de base en el derecho internacional”: Minority Report/Joint Assessment of Peter Fitzpatrick TD, Mattie McGrath TD and Senator Ronan Mullen on the work of the committee on the Eighth Amendment and its conclusions (20 de diciembre de 2017), p. 7.

[213] Véanse los diputados Bríd Smith y Catherine Connolly en Dáil Debates, 17 de enero de 2018, disponible en <www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2018-01-17/25>, y Alan Kelly en Dáil Debates, 25 de enero de 2018, disponible en <www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2018-01-25/26>.

[214] Véase el caso IRM c. Ministro de Justicia [2016] IEHC, 478, en el que un juez del Tribunal Superior dictaminó que un niño por nacer tenía derechos constitucionales más allá del derecho a la vida según el artículo 40.3.3; aunque esta sentencia fue revocada en apelación ante la Corte Suprema: IRM c. Ministro de Justicia (2018), párrs. 11.21-11.25, que dictaminó que los no nacidos no eran “niños” a los efectos de otros derechos constitucionales, pero que, no obstante, el Estado tenía derecho, en virtud de la ley, a actuar para proteger los intereses de los no nacidos (párr. 10.63).

[215] Para más detalles, véase el Policy Paper: Regulation of Termination of Pregnancy, Departamento de Salud, 8 de marzo de 2018.

[216] Irish Council for Civil Liberties, Her Rights, disponible en <www.iccl.ie/her-rights>.

[217] Véase la nota 161.

[218] Véase Zureick, “(En)gendering Suffering”, cit.

[219] Para comprender mejor el papel que los actores clave de las campañas para la reforma de la ley del aborto consideran que el derecho internacional de los derechos humanos desempeña en esas campañas y en el movimiento más amplio para la reforma de la ley, se realizaron varias entrevistas con algunos de estos actores en la preparación de este capítulo. Entre las personas entrevistadas se encuentran la senadora Ivana Bacik; Clare Daly TD; Mairead Enright, profesora de la Universidad de Birmingham y miembro fundador de Lawyers for Choice; Gráinne Gilmore, portavoz de Together for Yes y Lawyers for Yes; Liam Herrick y Meabh O’Rourke, del Irish Council for Civil Liberties; Colm O’Gorman, de Amnistía Internacional, y Denise Roche del National Women’s Council of Ireland.

5. El pasado y el futuro de los derechos humanos

Las lecciones derivadas de las campañas de defensa de los derechos humanos analizadas en los capítulos anteriores pueden ayudar a poner a prueba el relato experimentalista sobre este tema, pero también a evaluar el potencial de este movimiento para enfrentar los principales retos de la actualidad. Por un lado, esas campañas sugieren que la práctica experimentalista de la defensa de los derechos humanos es más bien resistente y adaptable. Por otro lado, las disputas internas dentro del movimiento, así como las críticas externas de los últimos años, han contribuido a impulsar la reforma y a obligar a los activistas y defensores a pensar de forma más innovadora qué cambios son necesarios para reforzar su capacidad de hacer frente a problemas tan diversos y fundamentales como el antiliberalismo, el cambio climático, la digitalización, las pandemias y las formas de desigualdad económica y de otros tipos.

Reflexiones acerca de la defensa de los derechos humanos en el pasado

Lecciones de los estudios de caso

En capítulos anteriores argumenté que algunas de las críticas más destacadas relacionadas con los fallos del movimiento de derechos humanos tienden a exagerar sus deficiencias, a subvalorar sus logros y a malinterpretar o caracterizar de manera errónea sus muchas formas de trabajar en la práctica. Lo hacen al tiempo que piden a las generaciones actuales y futuras que abandonen el defectuoso movimiento de los derechos humanos, en un momento en el que el autoritarismo antiliberal se ha impuesto en muchas partes del mundo –facilitado y exacerbado en cierto modo por la pandemia del covid-19– y en el que, cada vez más, los defensores de los derechos humanos se enfrentan a amenazas que ponen en riesgo su seguridad y sus vidas.

Los estudios de las campañas concretas de derechos humanos en diferentes partes del mundo descriptas en los capítulos anteriores se eligieron en parte como respuesta a dichas críticas. El objetivo era ilustrar, a través de ejemplos detallados de una serie de campañas en diferentes países y contextos, algunas de las formas en que el derecho internacional de los derechos humanos y su defensa se utilizaron de forma eficaz para promover el cambio progresivo en todo el mundo. Las campañas elegidas no se enfocan en algunos de los derechos civiles y políticos clásicos –como la tortura o la libertad de expresión– que han sido objeto de varios estudios anteriores acerca del impacto de los derechos humanos. En cambio, se enfocan en derechos que no se sitúan con facilidad en uno u otro lado de la división entre derechos civiles y políticos/ socioeconómicos, como la igualdad de género, el acceso a la educación, la libertad reproductiva y una serie de derechos de la

infancia. Además, se trata de campañas que no se llevaron a cabo en regímenes formalmente autoritarios, sino en una variedad de sistemas democráticos –establecidos, inestables e híbridos–, con el fin de examinar la defensa de los derechos humanos en contextos en los que se reconoce el alcance del activismo de la sociedad civil.[1]

Estos ejemplos se eligieron también para ejemplificar el relato experimentalista del derecho internacional en materia de derechos humanos y su defensa, presentado en el capítulo 1. Brindé este relato como alternativa a las teorías de la eficacia de los derechos humanos que asumen una dinámica desde arriba o desde abajo, ya que no solo enfatiza el papel crucial tanto del activismo nacional como de la rendición de cuentas internacional, sino también las dimensiones interactivas, mutuamente constitutivas y reiterativas de los derechos humanos internacionales en la práctica. Está claro que los tres conjuntos de campañas propuestos no son más que ejemplos, destinados a ilustrar diferentes aspectos del experimentalismo de los derechos humanos, y que fueron elegidos entre muchos otros posibles.

Cada uno de los estudios proporciona cierto apoyo al relato experimentalista de la eficacia de los derechos humanos propuesto en la introducción. Los casos indican, también, una serie de formas en las que se utilizaron los derechos humanos, incluidos los órganos de tratados que proporcionan una supervisión e interpretación continuas de las disposiciones a este respecto, como parte de campañas poderosas para el cambio social impulsadas por los defensores de la sociedad civil. Los activistas aprovecharon la experiencia, la visibilidad y la responsabilidad externa que proporcionan los organismos internacionales de derechos humanos y las redes de apoyo para reforzar sus campañas a favor de la reforma nacional, y en todos los casos se produjo un intercambio continuo y, a la larga, productivo entre los defensores nacionales, los organismos internacionales de derechos humanos y otras instituciones y actores nacionales para impulsar el cambio. Los grupos y organizaciones de mujeres creados para promover la justicia de género en Pakistán se comprometieron en repetidas ocasiones con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y con los procesos del Examen Periódico Universal (EPU) a lo largo de los

años, así como con las redes de apoyo internacionales y regionales; los activistas por los derechos de los discapacitados en la Argentina utilizaron una serie de procesos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), y las campañas por los derechos de la infancia y los derechos reproductivos en Irlanda presentaron y apoyaron casos ante la corte regional de derechos humanos, así como ante numerosos órganos de tratados internacionales, para reforzar su movilización nacional en favor de la reforma legal y política. Las campañas fueron largas y controvertidas, y los procesos internacionales, como los litigios sobre derechos humanos, la presentación de informes a los órganos de tratados y el EPU, fueron a menudo complejos, burocráticos y difíciles de manejar. Como señalan los analistas, las voces y las preocupaciones de los activistas se diluyen, alteran y difuminan casi de manera inevitable cuando entran en contacto con el sistema internacional de derechos humanos.[2] No obstante, en cada uno de los ejemplos estudiados, las campañas a largo plazo que aunaron el activismo nacional y los procesos internacionales de derechos humanos terminaron dando lugar a una serie de importantes reformas sociales y jurídicas, y en algunos casos también se desarrollaron y cambiaron las normas internacionales en respuesta a ello.

A lo largo de este libro se resalta el papel crucial de la movilización nacional –del activismo y la defensa por parte de la sociedad civil y las personas afectadas– en la promoción de los derechos humanos. Pero los estudios de caso también sugieren que, en muchas circunstancias, la movilización nacional por los derechos humanos puede no bastar o no ser lo suficientemente eficaz si continúa siendo un proceso por completo desde abajo, a pesar de lo importante que es la movilización social para obtener un resultado exitoso. En todas las campañas descriptas en los estudios, las estrategias utilizadas por los activistas para promover los derechos humanos dependieron, en momentos importantes, de la forma en que se relacionaban con las normas e ideas internacionales, las instituciones externas o los procesos de rendición de cuentas, y con las redes transnacionales de apoyo. Sin embargo, también está claro que el proceso de reforma de los derechos humanos en cada una de las campañas estuvo muy lejos de ser desde arriba, y que la presión sobre los gobiernos para que tomaran medidas y cumplieran con los

compromisos en materia de derechos procedía principalmente de actores o élites externas, ya fueran otros gobiernos, comités internacionales, cortes, relatores o redes transnacionales. Por el contrario, fue a través de las interacciones continuas entre múltiples conjuntos de actores, procesos e instituciones nacionales, regionales e internacionales, a lo largo del tiempo, como se produjeron avances en las diversas campañas de reforma y desarrollo, y se aplicaron los derechos reivindicados en la práctica.

En este sentido, los tres estudios de este libro apoyan en cierta medida la propuesta de que es en la movilización continua, en torno a un conjunto de ideas o normas transnacionales de derechos humanos, y a través de un involucramiento iterativo y continuo entre diferentes actores e instituciones a nivel nacional e internacional, como se mueven las palancas de la reforma de los derechos humanos. El ímpetu, la energía y las ideas que impulsaron una eventual reforma en los tres países tuvieron su origen en quienes experimentaron el impacto de su ausencia y en sus defensores, es decir, los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil de diversa índole. Los grupos de mujeres y las ONG que trabajan en temas de género en Pakistán, los grupos de activistas de la discapacidad y sus partidarios en la Argentina, y los defensores de los derechos de la infancia y los activistas de los derechos reproductivos en Irlanda se movilizaron para llamar la atención sobre su causa y exigir cambios. Tuvieron el respaldo de sus redes, regionales e internacionales, que en diferentes momentos les brindaron apoyo material e intelectual, recursos, experiencias compartidas y estrategias. Los organismos e instituciones internacionales de derechos humanos les proporcionaron un punto de referencia, un foro de rendición de cuentas externo y generador de información, un medio a través del cual se canalizaron y difundieron sus reclamos y demandas en determinados momentos y un mecanismo a través del cual se debatieron e interpretaron las normas contenidas en los diversos tratados de derechos humanos. Las instituciones nacionales independientes, incluidas las cortes, las oficinas del Defensor del Pueblo, los medios de comunicación y los actores parlamentarios, entre otros, contribuyeron a elevar el perfil de estos asuntos en la agenda pública nacional, aportaron puntos de veto y ayudaron a mantener la presión sobre los actores gubernamentales para que introdujeran reformas. La imagen del

derecho internacional de los derechos humanos y de su incidencia que se desprende de los estudios de caso no es la de un mecanismo desde arriba o desde abajo, sino la de un movimiento dinámico e interactivo en el que múltiples actores en varios lugares participan en un proceso iterativo (a menudo muy disputado y resistido) que ayuda a promover el cambio jurídico, político y práctico que afecta a quienes hacen valer sus derechos. Las reformas relacionadas con los derechos que se introdujeron al final en cada uno de los tres estudios de caso incluyeron cambios constitucionales, legislativos y políticos, así como una serie de cambios en la práctica.

Uno de los efectos intermedios interesantes del derecho de los derechos humanos que se observa en cada uno de los estudios fue el impacto de la ratificación de los tratados en la sociedad civil nacional. Al menos tres conjuntos de efectos de este tipo son evidentes en esas campañas. En primer lugar, en varios de los contextos analizados, ya existía una serie de grupos u organizaciones de servicios enfocados en el bienestar de determinados grupos de población, ya sean mujeres, personas con discapacidad, niños u otros. Y uno de los efectos de la ratificación de los tratados de derechos humanos y de la introducción del proceso de revisión internacional asociado a ellos fue que, con el tiempo, algunos de esos grupos cambiaron su enfoque y su orientación hacia una estrategia de incidencia basada en los derechos. Esto se vio en Irlanda en relación con los derechos de los niños, en la Argentina con los derechos de las personas con discapacidad y, en menor medida, en Pakistán con algunas de las organizaciones de mujeres existentes. Un segundo efecto de la ratificación de los tratados, en determinados casos, fue reunir a diferentes tipos de grupos en coaliciones que no habían existido antes, es decir, fue un catalizador de una mayor cooperación entre las ONG y otros grupos sociales para aprovechar las nuevas oportunidades creadas por la ratificación de los tratados para alcanzar objetivos ampliamente compartidos. Esto quedó claro en Irlanda con la formación de la Alianza por los Derechos de la Infancia a partir de una multiplicidad de ONG existentes tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). En la Argentina se creó una alianza comparable entre varias organizaciones de defensa de los derechos de la infancia tras la ratificación de la CDN, así como la influyente alianza de la sociedad

civil REDI en el ámbito de los derechos de las personas con discapacidad tras la ratificación de la CDPD. Incluso cuando las ONG no se unieron para crear alianzas formales o permanentes, a menudo colaboraron de manera intensa en el contexto de la participación en el proceso de evaluación de los órganos de tratados y la preparación de informes alternativos. Un tercer efecto de la ratificación de los tratados de derechos humanos en la sociedad civil nacional fue la creación de organizaciones totalmente nuevas que no habían existido hasta el momento, como Sisters in Islam y Musawah, que pretendían integrar las lecturas feministas del Corán con el marco internacional de los derechos humanos en países de mayoría musulmana. Estas conclusiones coinciden con las que expone Kiyoteru Tsutsui en su libro sobre el involucramiento de los movimientos nacionales de las minorías con los derechos humanos internacionales en Japón.[3] Tsutsui afirma que el compromiso con las normas e instituciones internacionales de derechos humanos “transformó el protagonismo del movimiento” en el país, lo cual alteró “las posiciones de los actores para remodelar sus objetivos y enfoques”. [4] Y aunque reconoce que el impacto relativo de la defensa de los derechos en diferentes áreas requiere un análisis más detallado, sostiene que el uso de las instituciones y los derechos internacionales en todos los casos de su estudio supuso una diferencia en las campañas nacionales y en el cambio de políticas. [5]

Sin embargo, es importante subrayar de nuevo, volviendo al argumento de la introducción, que cualquier afirmación causal firme acerca del papel de los derechos humanos internacionales en el cambio del derecho sustantivo y la política puede resultar imposible de fundamentar, e incluso puede ser errónea en su concepción. Los procesos de reforma descritos en los diversos ejemplos de este libro están integrados en toda una serie de cambios y acontecimientos sociales, políticos y económicos. Esto parece más obvio cuando las campañas buscan cambios importantes y controvertidos durante décadas, como la reforma de la ley del aborto en Irlanda, o las políticas para combatir la subordinación de las mujeres en Pakistán, pero las afirmaciones causales fuertes acerca del papel del derecho de los derechos humanos parecen igual de inapropiadas en la mayoría de los casos. Incluso en el contexto de campañas bastante enfocadas y discretas, como la provisión de

certificados de finalización de la educación para personas con discapacidades, o el establecimiento de una oficina de la Defensoría del Menor, en las que el papel del derecho de los derechos humanos fue muy prominente, cualquier intento de aislar el impacto específico del derecho y la defensa de los derechos humanos de otros procesos sociales y políticos de cambio es problemático. En algunas ocasiones, los científicos sociales plantean este punto para cuestionar el impacto y la importancia de los derechos humanos.[6] Sin embargo, el argumento de este libro no es que este derecho y su defensa hayan provocado por sí solos las reformas analizadas, sino que han desempeñado un papel importante e incluso podría decirse que indispensable en estos procesos de reforma. Los valores, el discurso, las instituciones y las herramientas de los derechos humanos han proporcionado un marco moral, político y jurídico a los activistas y a los movimientos sociales en sus campañas por el cambio, y estos han alterado la dinámica en etapas importantes de esas campañas, lo cual brinda un impulso crucial para la reforma.

Al mismo tiempo, cada uno de los casos estudiados también aportó una serie de conocimientos acerca de los límites y los fracasos de determinadas campañas, así como de sus éxitos y de las variaciones entre sí. Si bien la propuesta general de que el derecho y la defensa internacional de los derechos humanos han ayudado a promover el cambio progresivo a través de una interacción continua e iterativa entre una serie de actores e instituciones nacionales e internacionales encuentra apoyo en los tres conjuntos de estudios de países, estos también difieren entre sí en una serie de aspectos relevantes.

La Argentina

En el estudio de la Argentina se describieron una serie de campañas para la reforma de los derechos humanos, algunas bastante específicas y enfocadas en casos individuales vinculados a los derechos de las personas con discapacidades, y otras más amplias y difusas, como las relacionadas con la reforma de las pensiones o con

los derechos de la infancia. Los procesos de activismo y los resultados producidos por las diversas campañas que recurren a los derechos humanos difieren en varios aspectos. Los dos casos principales de defensa de la educación inclusiva implicaban un objetivo claro y específico sobre una cuestión que no dividía demasiado las aguas (aunque no fuera indiscutible): el derecho a ajustes razonables dentro de un curso educativo y el reconocimiento de la educación mediante una certificación adecuada de su finalización. En estos dos casos, la interposición de procedimientos legales y administrativos por parte de dos personas, con base en la CDPD y su aplicación a ese contexto, y con el apoyo de organizaciones nacionales de derechos de los discapacitados, condujo a resultados bastante satisfactorios para ambos, y a cambios legales y políticos –al menos cambios iniciales, aunque todavía se busquen más reformas– en relación con los problemas en cuestión. Los dos casos se referían a cambios políticos discretos cuya aplicación no era especialmente costosa para el Estado y no eran tan controvertidos desde el punto de vista social. El principal problema que se denunciaba en cada situación había sido la consecuencia de no reconocer la posición y las necesidades distintivas de las personas con discapacidad, entre ellas lo que se necesitaría para incluirlas de manera plena en el contexto educativo existente. No fue necesaria ninguna gran campaña para generar y movilizar el apoyo popular que permitió alcanzar un resultado bastante exitoso en cada una de ellas: su trabajo de defensa, sumado al respaldo de los grupos de derechos de los discapacitados y el Comité de la CDPD y su jurisprudencia, la participación de las cortes y el apoyo de los medios de comunicación, fue suficiente para obtener un resultado positivo y dar, al menos, los primeros pasos hacia la reforma de las prácticas impugnadas.

En comparación con esto, las pensiones para las personas con discapacidad fue una cuestión costosa para el gobierno y afectó a un número importante de personas en todo el país. En este caso, aunque se interpuso un litigio que invocó la CDPD para impugnar la medida, fue la presión social creada por las airadas protestas públicas, la cobertura crítica de los medios de comunicación y la indignación popular, más que el litigio, lo que llevó al gobierno a revocar su decisión de recortar estas pensiones, aunque también se invocó con frecuencia a la CDPD en la cobertura mediática y en las

protestas. Por otro lado, aunque la campaña en curso de las activistas de los derechos reproductivos para reformar la ley del aborto en la Argentina ha generado un importante movimiento social (el movimiento Ni Una Menos, basado en los “encuentros nacionales de mujeres” existentes en la Argentina), que incluye protestas a gran escala y el compromiso con el derecho y las instituciones internacionales de derechos humanos, se tardó varios años en provocar una reforma legislativa que anulara la prohibición existente del aborto, salvo en casos de violación o riesgo de muerte.

Los ejemplos argentinos sugieren que, en el caso de políticas más amplias y costosas, como la reforma de las pensiones y la pobreza infantil, que implican desigualdades socioeconómicas, así como en el caso de cuestiones más divisivas desde el punto de vista social, como el aborto, es probable que la creación de un movimiento social fuerte y la movilización de un apoyo público significativo y demostrable sean muy importantes para complementar las herramientas legales y de otro tipo en las campañas y los litigios relacionados con los derechos humanos, en particular cuando la reforma tiene importantes implicaciones distributivas.

Pakistán

El estudio de Pakistán examinó el uso de la Cedaw por parte de los activistas nacionales para promover los derechos de las mujeres a través de una serie de campañas acerca de diferentes temas, que van desde el derecho de familia hasta la violencia de género, el acoso, la participación política y las reformas institucionales. Tal vez, a diferencia del ejemplo de los derechos de las personas con discapacidades y la educación inclusiva en la Argentina, la mayoría de las injusticias, si no todas, acerca de las cuales han hecho campaña los grupos de mujeres en Pakistán son menos una consecuencia de la negligencia o el descuido que el resultado de las estructuras sociales y políticas patriarcales deliberadas y arraigadas, y de la centralidad de la religión en la vida política y social. Ninguno de los cambios que buscaban fue incontrovertido, y la

mayoría de las reformas solo se produjo tras décadas de lucha y activismo. Aunque existe un movimiento de mujeres desde hace tiempo en Pakistán, no siempre fue fuerte y prominente; el movimiento por los derechos humanos de las mujeres sigue dividido en líneas urbanas y rurales, y las mujeres de las clases profesionales y de la élite son quienes más participan en el activismo. Los grupos organizados de la sociedad civil y las ONG dedicadas a la igualdad de género recurrieron con regularidad a las instituciones internacionales de derechos humanos y aprovecharon las redes transnacionales de apoyo, además de utilizar el respaldo de las instituciones nacionales. Su labor de defensa dio como resultado varias reformas legislativas ganadas con esfuerzo tanto a nivel federal como provincial, muchas de las cuales se refieren de manera explícita a los derechos humanos internacionales. Pero al mismo tiempo, y a pesar de la larga lucha por conseguir la promulgación de estas leyes, la aplicación práctica de las reformas legales se ha retrasado de manera considerable. Es evidente que esto es una consecuencia de la continua falta de voluntad política y de la insuficiencia de recursos dedicados a la aplicación. De ahí que el ejemplo de los derechos de la mujer en Pakistán sugiera que la incidencia de los derechos humanos dirigida a reformar un sistema que refleja prácticas profundamente arraigadas en la sociedad requerirá algo más que una reforma con objetivos legales, incluso con el respaldo y el apoyo del derecho y las instituciones internacionales y nacionales. Se requiere la creación de un movimiento social más amplio y fuerte contra las prácticas misóginas y patriarcales –algo que empezaron a reflejar y generar las recientes marchas de mujeres en Pakistán– para apuntalar las estrategias de defensa legales y de otro tipo, para movilizarse en torno a atropellos concretos contra las mujeres y las niñas, y para presionar con más fuerza para su aplicación.

Irlanda

Aunque tanto las campañas por los derechos de la infancia como las de los derechos reproductivos en Irlanda incluyeron el tipo de

involucramiento iterativo con las instituciones y redes de derechos humanos nacionales e internacionales por parte de los activistas nacionales que describe el relato experimentalista, también hubo diferencias clave entre las dos campañas y en los factores que fueron importantes para su éxito relativo. El tema del bienestar infantil, aunque no exento de controversia en Irlanda, fue significativamente menos divisivo desde el punto de vista social que el aborto. En el caso de los derechos reproductivos, aunque la incidencia nacional en torno a las instituciones internacionales resultó importante en el proceso de movilización para el cambio, en última instancia fue la construcción de un fuerte movimiento social que incluía protestas y manifestaciones, pero también el intercambio y la puesta de relieve de historias individuales de sufrimiento, lo que resultó decisivo para cambiar la opinión pública y apoyar la reforma. El lenguaje de los derechos humanos también fue menos prominente en la campaña sobre el aborto que en las campañas sobre los derechos de la infancia, aunque las instituciones internacionales de derechos humanos desempeñaron un papel importante, y subestimado, al destacar e iluminar las dificultades de determinadas mujeres (antes silenciadas) y subrayar la situación atípica de Irlanda en relación con el aborto. En comparación con esto, en el contexto de la reforma de los derechos de la infancia, se reunió una sólida coalición de grupos de defensa de la infancia en torno a la Convención sobre los Derechos del Niño que consiguió presionar para que se introdujera una importante serie de reformas institucionales y políticas inspiradas en los derechos humanos durante dos décadas, sin que surgiera ningún movimiento social significativo ni una movilización social más amplia para apoyar la introducción de estos cambios. Sin embargo, a pesar de los éxitos de la defensa de los derechos de la infancia en la introducción de cambios significativos en la legislación y las políticas irlandesas sobre ello, hay que hacer dos advertencias. En primer lugar, algunos de los cambios, como la inserción de una disposición en la Constitución para consagrar el interés superior del menor, fueron criticados (por ejemplo, por estar mal redactados o no aportar lo suficiente al statu quo) y la participación en el referendo correspondiente fue baja. Esto sugiere que, incluso cuando un tema es relativamente poco controvertido o de escasa relevancia, la búsqueda de determinadas reformas de los derechos humanos que puedan dar lugar a un cambio significativo –como una enmienda

constitucional– se haría mejor después de haber creado primero una mayor conciencia pública y un mayor apoyo a la reforma. En segundo lugar, como también sucedió en la Argentina, uno de los principales y persistentes desafíos para los defensores de los derechos de la infancia en Irlanda es el alto índice de pobreza infantil. Por lo general, las reformas que suponen consecuencias distributivas visibles y significativas requieren la movilización de un amplio apoyo social tanto para generar una legitimidad más amplia como para ejercer suficiente presión política, y es menos probable que tenga éxito la defensa de los derechos humanos de bajo perfil por parte de las ONG especializadas que dialogan principalmente con el gobierno, incluso con el respaldo de las normas e instituciones internacionales, en ausencia de ese apoyo social subyacente más amplio.

De los estudios de caso se desprende una matización o refinamiento significativo de la hipótesis experimentalista que plantea que el derecho internacional de los derechos humanos ayuda a promover el cambio social progresivo a través del vínculo iterativo de la sociedad civil nacional, las instituciones internacionales y las instituciones nacionales independientes. Este matiz es que las campañas de defensa de los derechos humanos que no han construido una amplia base de apoyo social tienen menos probabilidades de lograr el cambio deseado, en particular cuando este es controvertido o costoso, incluso cuando haya una interacción sostenida con las instituciones y los actores internacionales de derechos humanos, y con las instituciones nacionales independientes. La importancia de los movimientos sociales y de la obtención de un apoyo más amplio para determinadas causas queda de manifiesto de distintas formas en los tres estudios. Esto también plantea un problema que es el reverso del argumento de este libro (que la movilización social ayuda a promover los derechos humanos), a saber, si los derechos humanos pueden reforzar los movimientos sociales. Los derechos humanos podrían, por ejemplo, fortalecer los movimientos sociales al anclar parte de su legitimidad en valores universalistas, y así proporcionar una base para generar un apoyo social más amplio o ayudar a dar tracción a sus campañas. Cabe destacar que los participantes en muchas de las protestas sociales que tuvieron lugar en todo el mundo en 2019 invocaron el lenguaje de los derechos humanos,

incluidos tanto los derechos socioeconómicos como los políticos, lo que sugiere que lo consideran importante para sus reivindicaciones. Del mismo modo, el cofundador del movimiento Black Lives Matter, que volvió a estallar con la misma fuerza en los Estados Unidos en 2020, lo describe, en esencia, como un movimiento de derechos humanos que combina en sus reivindicaciones tanto los derechos civiles-políticos como los socioeconómicos.[7]

Los desafíos contemporáneos para los derechos humanos

Los distintos ejemplos expuestos en el libro describen campañas en favor de reformas por los derechos humanos que se desarrollaron durante largos períodos, en algunos casos durante décadas. Algunas de las razones para examinar más de cerca las campañas en diferentes partes del mundo son responder al escepticismo acerca de la influencia de los derechos humanos y presentar un relato alternativo del funcionamiento del derecho internacional de los derechos humanos en relación con algunos relatos predominantes. Sin embargo, incluso si los ejemplos utilizados son lo suficientemente convincentes en su descripción del papel que desempeñó la defensa de los derechos humanos en el avance de la reforma en esos casos, y en la sugerencia de una explicación plausible de su eficacia, una pregunta más urgente es si las lecciones que se pueden extraer de esos ejemplos y del relato experimentalista siguen siendo relevantes para el futuro.

Muchos de los acontecimientos examinados en los diversos ejemplos de Pakistán, la Argentina e Irlanda ocurrieron durante un período en el que se habían establecido sólidamente el sistema internacional de derechos humanos y su conjunto de leyes e instituciones, el lenguaje de los derechos humanos había sido aceptado en muchas partes del mundo y la poderosa reacción contemporánea aún no se había comenzado a extender. El período que va desde la década de 1950 hasta los primeros años del siglo XXI fue, en términos generales, de establecimiento, expansión y consolidación del marco jurídico e institucional de los derechos humanos internacionales. Fue durante las décadas descriptas en los estudios de caso de la Argentina, Irlanda y Pakistán cuando se adoptó, firmó y ratificó un número considerable de tratados de derechos humanos de la ONU y regionales (aunque con numerosas reservas y exclusiones) y cuando se creó el Examen Periódico Universal. Los diversos mecanismos institucionales para supervisar y hacer cumplir esos tratados de derechos humanos ganaron cierto grado de legitimidad y aceptación

entre los Estados y la sociedad civil durante esos años, y muchos, si no la mayoría, de los gobiernos que habían firmado los tratados aceptaron, al menos en principio, su obligación de cumplir los compromisos adquiridos. Esto no quiere decir que fuera un período sin controversias, que no hubiera grandes críticas a las doctrinas y a la práctica de los derechos humanos, así como violaciones continuas y generalizadas de los derechos humanos, o que todos los Estados estuvieran de acuerdo y cómodos con un sistema fuerte. No obstante, existía una clara sensación de que el régimen de derechos humanos era cada vez más una cuestión de consenso internacional bastante amplio y que una gran variedad de Estados apoyaba la ratificación y aplicación de múltiples tratados, así como la creación de instituciones de derechos humanos.

La época actual, por su parte, es un gran desafío para los derechos humanos. Es una época turbulenta y de rápidos cambios en lo que respecta al cambiante orden geopolítico, el aumento de la desigualdad, el estallido de una gran pandemia, la expansión de la digitalización y las dudas fundamentales acerca de la sostenibilidad del planeta. Hay, por supuesto, otras muchas cuestiones apremiantes a las que se enfrentan los defensores de los derechos humanos, y una multiplicidad de graves injusticias y desafíos que podrían añadirse a los que se abordan aquí. Sin embargo, para los fines actuales, se escogieron varios acontecimientos de especial relevancia en la actualidad por los retos específicos que plantean al movimiento de los derechos humanos, incluso por la forma en que se entrecruzan entre sí. A continuación, se analizarán algunas de las implicancias que tiene en la defensa de los derechos humanos el auge del antiliberalismo político, la revolución digital, el inicio del cambio climático, el aumento de las desigualdades y el brote de la pandemia, en aras de considerar si un modelo de derecho y defensa de los derechos humanos que pudo haber tenido éxito en décadas anteriores es realmente adecuado para el momento actual.

El auge del antiliberalismo político

En la última década se han producido cambios significativos en el panorama político mundial, que han traído consigo un conjunto de desafíos cada vez más difíciles al derecho e instituciones de derechos humanos. Entre ellos resalta el auge del antiliberalismo político nacionalista, con su consiguiente reacción contra las instituciones internacionales y los derechos humanos.[8] Aunque en décadas anteriores no era raro que los gobiernos rechazaran a veces determinadas sentencias de las cortes de derechos humanos, ignoraran las recomendaciones de los órganos de tratados de derechos humanos o de los Relatores Especiales, e incluso rechazaran o abandonaran un tratado o un sistema regional,[9] la presión más sostenida contra los derechos humanos en los últimos años es quizás distinta en escala y grado.[10] Impulsados por un notable aumento de los movimientos políticos de extrema derecha, los partidos y líderes nacionalistas antiliberales entraron en el gobierno en muchos países, como Brasil, Filipinas, Hungría, India, Polonia y Turquía, algunos de los cuales eran Estados democráticos liberales. Varios gobiernos y dirigentes se han vuelto hostiles de forma abierta al derecho e instituciones de derechos humanos, incluidos los tratados y sistemas de los que sus Estados habían sido parte durante muchos años. El Reino Unido y los Estados Unidos, durante sus gobiernos conservadores, se unieron a otros muchos Estados para expresar su creciente escepticismo hacia el derecho e instituciones de derechos humanos. Además de cuestionar el papel y la legitimidad de las cortes y organismos de derechos humanos, algunos Estados recortaron su financiación y se retiraron o amenazaron con retirarse de ciertos organismos, como en el caso de los Estados Unidos y el Consejo de Derechos Humanos o la prolongada amenaza de Rusia de retirarse del Convenio Europeo de Derechos Humanos.[11] Los analistas y los defensores de los derechos humanos temen que, en respuesta a estos movimientos, las instituciones internacionales hayan empezado a autocensurarse y a debilitar su vigilancia.[12] Muchos Estados también tomaron medidas para limitar la libertad de acción y la financiación de las organizaciones de la sociedad civil y las ONG dedicadas a la promoción de los derechos humanos, y se produjo un aumento perceptible de la represión y la violencia contra los defensores de los derechos humanos, a menudo con el apoyo tácito del Estado en cuestión.[13] En resumen, en muchas partes del mundo, los derechos humanos están siendo desestimados o ignorados, las

instituciones y las cortes encargadas de interpretarlos están siendo criticadas y se están haciendo esfuerzos para debilitarlas y desvirtuarlas, y los activistas y defensores que se movilizan para aplicar estos derechos están siendo limitados y atacados. En términos más generales, el auge del antiliberalismo político está desafiando y socavando la democracia en muchos lugares, incluso cuando los gobiernos autocráticos afirman, como en Hungría, que en realidad representan una nueva forma de “democracia antiliberal”. [14] Por el contrario, los gobiernos antiliberales actúan para debilitar o deshacer cualquier restricción o control sobre su autoridad, para tomar control de las instituciones con el fin de afianzar su poder, y para silenciar a los críticos y opositores, así como para limitar los derechos y las libertades que podrían utilizarse para desafiarlos. [15]

La era de la digitalización

Una segunda gran transformación reciente que plantea importantes retos al proyecto de derechos humanos tal y como se ha desarrollado hasta ahora es la digitalización. La digitalización –el proceso de integración de la tecnología digital en muchos, si no en todos, los aspectos de la vida– ha transformado de forma profunda la vida social y económica, así como las prácticas de gobierno en todo el mundo. La tecnología ya no es sobre todo una herramienta que se utiliza para fines específicos y definidos. Es una fuerza con un poder inmenso que no solo da forma a la mayor parte de la comunicación moderna, sino que también organiza cada vez más y de manera fundamental la forma en que vivimos, trabajamos y somos gobernados. Aunque muchos de los cambios e innovaciones positivos que ha traído la tecnología tienen el potencial de mejorar y fortalecer la defensa y el activismo de los derechos humanos e incluso de transformar algunas de sus modalidades y prácticas, el lado oscuro de la digitalización también presenta retos profundos.

La pérdida de privacidad resultante de la actividad constante y omnipresente de recopilación y uso de datos sobre individuos y

grupos por parte de las empresas privadas y –con un poco de retraso, pero no con menos ansias– por parte de los gobiernos es quizás solo el más obvio de estos riesgos. Durante mucho tiempo se ha asociado el papel central de la vigilancia con los Estados autoritarios, pero la naturaleza y la rapidez del cambio tecnológico es tal que la vigilancia centralizada de este tipo se está convirtiendo en algo habitual en todo tipo de democracias, y muchas organizaciones advierten del aumento y la propagación del autoritarismo digital.[16] Aunque la represión de alta tecnología de China contra la población uigur y el sistema de crédito social del país pudieron haber acaparado la mayor parte de los titulares al inicio, la aparición y creación de sistemas de crédito social similares no se limitan a los Estados autoritarios.[17] Los sistemas de identificación digital, tanto gubernamentales como privados, recopilan múltiples formas de información biométrica –huellas dactilares, reconocimiento facial, escáner del iris, venas de la palma de la mano, ADN, etc.– y se basan en ellas, y un número cada vez mayor de Estados condiciona el acceso a diversos bienes públicos a la participación y el cumplimiento de dichos sistemas.[18] El entusiasmo durante la pandemia del covid-19 por el desarrollo de aplicaciones para teléfonos inteligentes de rastreo de contactos, que se han presentado como una forma eficaz de ayudar a controlar el resurgimiento y la propagación del virus, suscitan preocupaciones relacionadas con la privacidad, la equidad y la libertad, así como dudas sobre la eficacia de tales mecanismos de rastreo digital.[19]

Hoy en día abunda la toma de decisiones mediante algoritmos. Este tipo de toma de decisiones da lugar a numerosos riesgos relacionados con los derechos humanos, entre ellos un impacto desproporcionado en las personas que viven en la pobreza.[20] De hecho, la tecnología sigue avanzando y poniéndose en práctica con rapidez aun cuando muchos de los posibles riesgos no se han tenido en cuenta de antemano.[21] La inteligencia artificial y la automatización están generando cambios fundamentales en el lugar de trabajo, mientras que la exclusión digital y la desigualdad de datos pueden afectar de forma significativa las oportunidades de vida en una era en la que el acceso a los servicios públicos, incluida la educación, la salud y el bienestar, está cada vez más condicionado al acceso a internet y a otras formas de conexión y fluidez digital. En resumen, las múltiples formas en que la

tecnología ha ido transformando la vida social, política y económica son amplias y profundas, y solo hasta hace poco se ha empezado a pensar en las formas en que esta puede socavar, en lugar de hacer avanzar, el bienestar humano, la libertad, la dignidad y la justicia.

El cambio climático

Un tercer reto fundamental al que se enfrenta el sistema internacional de derechos humanos es el cambio climático. Además de la amenaza existencial básica que supone para el futuro del planeta, el rápido avance del calentamiento global plantea retos particulares a muchas prácticas sociales y políticas existentes, incluidas las del movimiento de derechos humanos. Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de otros actores internacionales del ambiente y los derechos humanos han señalado el impacto que tienen los fenómenos meteorológicos extremos sobre los derechos en todo el mundo, incluidos el derecho a la vida, la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento, la alimentación, la autodeterminación, la cultura y el desarrollo.[22] Los países menos desarrollados del Sur Global y los Estados situados en geografías específicas –así como las personas que viven en la pobreza en todo el mundo– sufren de forma desproporcionada los efectos negativos del cambio climático.[23] La escala, la velocidad y la fuerza de los impactos del calentamiento global significan que los desafíos que plantean para la vida y la práctica política, económica y social son amplios y profundos.

El aumento de la desigualdad

En cuarto lugar, la ampliación de las desigualdades socioeconómicas existentes, aunque no es en absoluto un reto nuevo o reciente como lo son la revolución digital y la pandemia, se ha

acelerado y se ha hecho más prominente en las últimas décadas. En particular, el conjunto de políticas económicas neoliberales que prevalecieron en los Estados Unidos y Europa a partir de la era Reagan-Thatcher de la década de 1980, junto con las políticas del Consenso de Washington aplicadas a nivel mundial por las instituciones financieras internacionales, promovieron sin paliativos los intereses del capital y la acumulación de riquezas, al tiempo que socavaron la provisión de bienes y servicios públicos mediante una privatización descontrolada y presidieron la creciente desigualdad de ingresos. En su impactante estudio de 2014, Thomas Piketty presentó al capitalismo del siglo XX como un facilitador de la plutocracia y llevó el tema de la desigualdad económica al primer plano del debate político actual.[24] Por otro lado, el crecimiento de los partidos populistas, tanto de izquierda como de derecha, en la última década, así como el voto de los británicos a favor de abandonar la Unión Europea en 2016, se han visto como una respuesta, al menos en parte, al aumento de la desigualdad socioeconómica.

La omnipresencia de esta desigualdad genera múltiples retos para los derechos humanos, al violar una serie de derechos económicos y sociales[25] así como civiles y políticos.[26] Y aunque la desigualdad extrema no es en absoluto un reto nuevo, su expansión en las últimas décadas, incluso en los países más ricos, se ha visto magnificada y exacerbada por los otros retos aquí mencionados. Al mismo tiempo, como se señaló en la introducción, las voces críticas han argumentado cada vez con más fuerza que el movimiento de derechos humanos está implicado en este problema; que ha sido débil e inadecuado cuando se ha enfrentado a la desigualdad socioeconómica; que ha acompañado y facilitado la injusticia y la desigualdad estructurales, y que no está a la altura de la tarea de cambio que se avecina. La insuficiencia del marco de los derechos humanos para abordar las profundas estructuras económicas y políticas que mantienen un mundo enormemente desigual ha sido un estribillo de muchos académicos críticos, como David Kennedy, Martti Koskeniemi, Naomi Klein, Susan Marks y Wendy Brown, durante varias décadas, a los que se han unido más recientemente investigadores de orientación histórica como Jessica Whyte, Samuel Moyn y otros.

El covid-19

Un quinto reto importante, que ya se señaló antes en su intersección con la difusión de la digitalización y la vigilancia, es la pandemia del covid-19 que se originó a finales de 2019 y se extendió por todo el mundo. La pandemia ha tenido efectos rápidos y generalizados en casi todos los aspectos de la vida social, económica y política. Entre estos efectos hay muchos que tienen graves implicaciones para una serie de derechos humanos, así como para el movimiento en su conjunto. En primer lugar, la pandemia les ha brindado a los gobiernos autoritarios existentes, así como a los gobiernos democráticos en retroceso, la oportunidad de introducir medidas represivas adicionales que limitan aún más una serie de libertades; incluso les ha dado la posibilidad a los regímenes democráticos bastante estables y sólidos de introducir medidas de emergencia y derogar los compromisos existentes en materia de derechos humanos. Además, y aparte de la introducción de medidas de emergencia y de suspensiones y derogaciones de derechos humanos, incluido el aumento de la vigilancia y la represión para hacer cumplir las medidas de pandemia, el hecho de que algunas de las herramientas propuestas en muchas jurisdicciones para responder al covid-19 hayan implicado un aumento de la vigilancia digital ha suscitado la preocupación de las organizaciones de derechos humanos.

Además, e incluso sin las nuevas intervenciones de los gobiernos para reprimir las libertades civiles y suspender las garantías formales de los derechos humanos, el impacto inmediato de la pandemia ha sido el de exacerbar todas las desigualdades socioeconómicas existentes y golpear a las comunidades más pobres y marginadas con mucha más dureza que a la clase media o a las partes ricas de la población en el interior de los Estados, así como reflejar y empeorar las desigualdades globales existentes entre los Estados. Las disparidades raciales en los efectos nocivos del covid-19 han sido muy evidentes en muchos países. Los efectos de la pandemia en quienes viven hacinados o en alojamientos

inadecuados donde no es posible el distanciamiento social, en quienes tienen trabajos precarios y pocos o ningún ahorro, y en quienes viven en países con sistemas sanitarios débiles, desiguales o inexistentes han sido especialmente devastadores.

Las consecuencias para el derecho y la defensa de los derechos humanos

Aunque varios de los desafíos contemporáneos que se describen aquí –y en particular la aparición del cambio climático– se han estado gestando desde hace bastante tiempo, pocos de ellos eran prominentes durante el período en que tuvieron lugar las diversas campañas de derechos humanos que se analizan en este libro. La relevancia cada vez mayor del aumento de la desigualdad y la rápida propagación del antiliberalismo político –incluso en Estados que antes eran democráticos y liberales– y el rechazo al derecho y las instituciones de derechos humanos se han acelerado sobre todo desde la crisis económica global de 2008, y ha habido un rápido impulso de la revolución digital de la última década. Los profundos efectos del calentamiento global también se han acelerado de manera significativa en los últimos años, y el brote del covid-19, que marcó un hito, no comenzó sino hasta 2019. Cada uno de estos retos, por sí solo, y ciertamente en su conjunto, presentan a los defensores y activistas de los derechos humanos un panorama político, social y económico mundial diferente y más turbulento que el que existía durante las diversas campañas descritas en los capítulos anteriores.

¿Cuáles son las implicaciones de estos desafíos para el relato del derecho y la defensa de los derechos humanos presentado hasta ahora en el libro? El auge del antiliberalismo y la reacción contra el derecho y las instituciones de derechos humanos es quizás, en un principio, la amenaza más evidente, en el sentido de que el relato del derecho y la defensa de los derechos humanos que presenté se basa en la interacción entre los movimientos sociales nacionales y los activistas de la sociedad civil, las instituciones y los actores

internacionales de derechos humanos y las instituciones nacionales independientes, que presionan a los Estados para que introduzcan cambios. Si los gobiernos antiliberales y populistas desafían cada vez más la autoridad y la legitimidad de las normas e instituciones internacionales de derechos humanos, al limitar la libertad y los recursos de la sociedad civil para movilizarse y defender sus intereses, y al socavar las instituciones nacionales independientes que podrían frenar su poder, es probable que el potencial de la legislación y la defensa de los derechos humanos para promover el cambio social se vea afectado de forma considerable. E incluso si sigue siendo, por ahora, un grupo específico de Estados el que más abiertamente desafía y socava el derecho y las instituciones internacionales de derechos humanos, la legitimidad y el estatus más amplios de las instituciones pueden erosionarse paulatina e incluso rápidamente si otros Estados comienzan a seguir su ejemplo. Ryan Goodman y Derek Jinks tienen escritos persuasivos acerca de la forma en que los Estados se socializan o se aculturán para adherirse a los tratados y procesos de derechos humanos en virtud de su proximidad y sus relaciones con otros Estados que son miembros de estos, y no hay muchas razones para pensar que el comportamiento isomórfico no vaya a manifestarse de la misma manera pero en la otra dirección.[27] En otras palabras, si los Estados poderosos e influyentes dentro de las agrupaciones de gobernanza mundial reniegan, desafían y abandonan los tratados y sistemas de derechos humanos, es probable que otros Estados aprovechen la oportunidad para seguir su ejemplo, lo cual debilitaría y diluiría también el régimen para los que se quedan.

Así mismo, la revolución digital plantea problemas nuevos y difíciles para quienes tratan de promover la justicia social a través de la defensa de los derechos humanos. Si bien, a diferencia del crecimiento del antiliberalismo, el cambio tecnológico también puede beneficiar y mejorar en gran medida la defensa de los derechos humanos incluso cuando plantea riesgos, no obstante, el relato experimentalista y la defensa de los derechos humanos puede no estar bien equipado para abordar ciertos aspectos de la revolución digital. Un ejemplo es el factor del tiempo.[28] Los estudios de caso de determinadas luchas por los derechos humanos examinados en los capítulos anteriores incluyeron campañas persistentes y a largo plazo que, en algunos casos, se prolongaron

durante varias décadas antes de que se produjera el cambio. Este enfoque gradual y a largo plazo no parece muy adecuado para el rápido ritmo del cambio tecnológico. Otro factor es el objetivo de la defensa de los derechos humanos. El objetivo convencional de gran parte, si no de la mayoría, de la defensa en términos de derechos humanos hasta la fecha ha sido el Estado, ya que incluso cuando el sector privado es la fuente dominante de violaciones de los derechos humanos, los defensores han tendido a buscar soluciones duraderas y ampliamente aplicables en la regulación pública en lugar de dirigir su actividad a empresas o actores privados concretos.[29] Sin embargo, en la era digital, es el sector privado el que está impulsando el cambio tecnológico y cualquier esfuerzo significativo para dar forma a un entorno digital respetuoso con los derechos humanos tendrá que involucrarse de manera más directa con el papel del sector privado. Un tercer factor es la naturaleza altamente especializada y la opacidad de gran parte de la tecnología avanzada, que hace que sea difícil para los defensores y los afectados cuestionar, incluso cuando los efectos adversos son evidentes o probables.

El cambio climático también presenta con crudeza el relato experimentalista de la legislación y la defensa de los derechos humanos con sus limitaciones. Al igual que en el caso de los retos de la digitalización, el carácter continuo y a largo plazo del relato de la defensa de los derechos humanos esbozado en este libro parece poco adecuado para la urgencia de muchas de las amenazas que plantea el cambio climático.[30] El carácter colectivo, más que individual, de los daños climáticos también sugiere que algunas de las herramientas tradicionales de los derechos humanos serán menos útiles para abordar los impactos, ampliamente distribuidos, del calentamiento global. Además, la combinación del reto climático, que ha dado lugar a una creciente defensa de las bases, con un antiliberalismo en aumento ha hecho que los activistas y defensores del ambiente se conviertan en un objetivo particular de las medidas gubernamentales represivas, así como del acoso y la violencia. Mientras más importante es lo que está en juego, más agresiva se vuelve la represión contra los activistas del clima.[31] Por último, el antropocentrismo del proyecto de derechos humanos puede parecer inadecuado para las realidades del cambio climático, en las que el planeta y la biosfera necesitan protección tanto como

los humanos y, en muchos casos, protección contra el uso y la explotación humanos.[32]

Del mismo modo, el brote del covid-19 hace que el modelo de defensa de los derechos humanos descrito en este libro se enfrente a grandes desafíos. Más allá de la inmensidad del impacto de la pandemia en la vida social y económica y de las dificultades generalizadas que ha causado, con especial impacto en las comunidades desfavorecidas, las amplias restricciones sociales y otras medidas represivas que se pusieron en marcha para contener la propagación del virus limitaron de forma drástica derechos como la libertad de reunión, asociación y protesta. Y dado que el enfoque experimental del derecho y la defensa de los derechos humanos deriva gran parte de su energía y eficacia de la movilización social y el activismo, estas restricciones presentan verdaderas dificultades para el trabajo de los defensores de los derechos humanos. Al mismo tiempo, las derogaciones y los estados de excepción introducidos por muchos Estados complican las funciones de supervisión del conjunto de organismos internacionales de derechos humanos que también desempeñan un papel importante.[33]

¿Pueden los derechos humanos estar a la altura del desafío?

La escala y la complejidad de los diversos desafíos son inmensas, y la pregunta es qué papel puede desempeñar el movimiento internacional de los derechos humanos para dar forma y promover respuestas significativas. Aunque pueda parecer que se plantea la cuestión de si la humanidad en su conjunto es capaz o está preparada para responder, en última instancia no hay otra alternativa. Varios críticos señalan las indudables carencias, hipocresías y fracasos del movimiento de derechos humanos para argumentar que no es apto para los años venideros, y más aún cuando se trata de abordar las cuestiones realmente importantes que tienen su origen en desigualdades de diversa índole. Pero como en la mayoría de estos movimientos, el balance no es del todo bueno ni del todo malo. Hay mucho en la historia del movimiento de derechos humanos que subraya su inmenso potencial para la movilización y que demuestra que los ideales, la energía y el apoyo institucional que lo han convertido en un movimiento a menudo poderoso, dinámico y resistente en las últimas décadas serán muy necesarios en la lucha por la justicia en la actual época turbulenta. Abandonar, en lugar de reformar y renovar, la movilización por los derechos humanos, como les aconsejan muchos críticos contemporáneos a quienes buscan un cambio progresista, dejaría esa lucha significativamente más pobre y menos preparada para afrontar esos retos.

El antiliberalismo

Está claro que los defensores y activistas de los derechos humanos que tratan de trabajar en un entorno político actual y futuro –en el que se cuestionan y desfinancian las instituciones y redes

internacionales de derechos humanos, los actores de la sociedad civil son objeto de ataques y sus libertades son restringidas, y los gobiernos están eliminando de manera sistemática los controles y equilibrios institucionales nacionales sobre su poder– se enfrentarán a obstáculos mucho mayores que antes. No obstante, incluso en estas condiciones de difusión del antiliberalismo, se puede seguir generando incidencia mediante la interacción de los activistas nacionales, los foros externos para la rendición de cuentas y las instituciones nacionales independientes, aunque los actores y las instituciones no sean siempre los mismos que fueron fundamentales durante la era del consenso de los derechos humanos internacionales. Los movimientos de derechos humanos suelen crecer y fortalecerse durante los períodos de represión política, ya que generalmente es cuando los derechos y las libertades están amenazados cuando se desarrollan los movimientos de resistencia, como se ha visto en toda América Latina durante las dictaduras y, de manera más reciente, en Hong Kong y otras partes del mundo. Aunque corran un mayor riesgo debido al creciente antiliberalismo político, los movimientos sociales y el activismo de la sociedad civil tienden a no rendirse ni a desaparecer.

Además, incluso cuando las instituciones internacionales de derechos humanos están siendo cuestionadas y socavadas por gobiernos antiliberales, uno de los puntos fuertes del sistema internacional de derechos humanos es su naturaleza plural, dispersa e incluso fragmentada. El orden internacional en general es plural y fragmentado, con pocas pretensiones –a pesar de las improbables advertencias hechas por algunas personas contra los riesgos de un gobierno global– hacia cualquier tipo de estructura u ordenamiento centralizado.[34] Y el régimen de los derechos humanos, como subsistema de ese orden internacional, está en sí mismo muy descentralizado, con cortes y comisiones regionales de derechos humanos en varios continentes, así como una multiplicidad de órganos de tratados de derechos humanos, procedimientos especiales, relatores y comisiones de investigación, así como la supervisión política global del Examen Periódico Universal. También hay una proliferación de instituciones nacionales de derechos humanos, como las instituciones y comisiones nacionales de derechos humanos, las oficinas del Defensor del Pueblo y los sistemas judiciales nacionales que atienden los reclamos y

denuncias de derechos humanos. Y aunque algunos académicos piden que se avance hacia una mayor centralización y presentan propuestas para la creación de una corte mundial de derechos humanos, otros cuestionan enérgicamente la conveniencia de tal medida.[35]

Del mismo modo, mientras que el declive de un orden mundial unipolar o hegemónico supuso la pérdida de un poderoso aliado potencial al que a veces se podía recurrir para respaldar una determinada campaña de derechos humanos, el auge de un mundo multipolar requiere un pensamiento más estratégico, pero también amplía las opciones para atraer a una gama diferente de actores, o una combinación de actores, que apoyen las campañas de derechos humanos. Si se toma el control de una institución o una corte, si un Estado concreto se retira del Consejo de Derechos Humanos, si no se consigue el apoyo de ciertos gobiernos que antes eran influyentes y favorables a los derechos humanos, entonces, se pueden buscar otras fuentes de rendición de cuentas e influencia externos, incluidas las coaliciones de Estados más pequeños o medianos dispuestos a adoptar una postura.[36] Los defensores de los derechos humanos deben ser ágiles a la hora de encontrar los lugares más prometedores de responsabilidad externa y refuerzo normativo para fortalecer la defensa y la movilización nacionales. Para utilizar el ejemplo de Polonia, donde los defensores de la sociedad civil se han movilizado para proteger los derechos humanos frente a un gobierno cada vez más antiliberal que ha tomado el control de muchas instituciones nacionales anteriormente independientes: si, como temen algunos analistas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se convierte con el tiempo en un lugar más débil para las demandas de derechos humanos debido a la presión impuesta a la institución por la reacción de varios gobiernos,[37] los defensores nacionales podrían, según el tema, elegir el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Comisión de Venecia sobre la Democracia a través del Derecho, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, o alguna combinación de estas y otras sedes o instituciones apropiadas para el tema y la jurisdicción. Esto, de hecho, es lo que han estado haciendo los grupos de la sociedad civil en Polonia en los últimos años a medida que el gobierno se ha vuelto cada vez más autoritario. Y, como señalan

otros, las instituciones internacionales de derechos humanos han operado durante mucho tiempo en entornos políticos desfavorables y han sobrevivido trabajando a largo plazo y de forma proactiva para dar forma al entorno externo en el que se reciben sus decisiones y apoyar el trabajo de la sociedad civil para contrarrestarlo.[38]

Del mismo modo, si algunas de las instituciones nacionales independientes, como los tribunales superiores, son capturadas políticamente o se debilitan dentro de determinados Estados, es probable que haya otras que sigan siendo lo suficientemente independientes –como una oficina del Defensor del Pueblo, una Comisión de Derechos Humanos o incluso ciertos actores de los medios de comunicación– para proporcionar apoyo y favorecer a los activistas y defensores de los derechos humanos. Las redes regionales también se pueden convertir a menudo en una fuente de apoyo cuando el entorno nacional se torna especialmente represivo. [39] Otro avance que se aceleró en los últimos años es la integración de los derechos humanos en los procesos parlamentarios nacionales, con el fin de “democratizar” los derechos humanos y extender su aplicación y promoción más allá del ámbito habitual de los litigios y la acción judicial.[40] Aunque no todos los parlamentos o comisiones parlamentarias sean lo suficientemente independientes del gobierno en determinados momentos como para ofrecer un contrapunto autónomo, no obstante, cuanto mayor sea el número de instituciones nacionales que se ocupen de cuestiones de derechos humanos, más posibilidades habrá de que una o varias eviten el control o la captura y estén disponibles para reforzar y apoyar el activismo nacional.

Además, mientras las medidas represivas para restringir y controlar a la sociedad civil nacional se extienden, incluidas las restricciones a la financiación “extranjera”, los grupos filantrópicos y de otro tipo trabajan para encontrar formas de apoyar a los activistas cívicos sin caer en ellas.[41] Por ejemplo, se han hecho propuestas innovadoras para establecer un fondo totalmente global, en lugar de nacional o filantrópico, a fin de promover la creación de capacidades y apoyar a la sociedad civil en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, de manera que se evite el creciente conjunto de restricciones a la financiación

extranjera.[42] Otros han empezado a señalar la importancia de adoptar una perspectiva temporal y más a largo plazo de lo que tradicionalmente han hecho los financiadores de la sociedad civil, y de reconocer la naturaleza más extendida en el tiempo del proyecto de fortalecimiento y apoyo a la sociedad civil, en especial en vista del resurgimiento del antiliberalismo y del retroceso democrático. [43]

De hecho, en un momento en el que aumentan las formas antiliberales de nacionalismo y existe un rechazo a muchas instituciones internacionales, una de las pocas agendas globales que ha obtenido el apoyo de todos los Estados miembros de la ONU es la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Agenda 2030. Los ODS, que fueron lanzados en 2015 como sucesores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecen diecisiete objetivos generales dirigidos a la reducción de la pobreza que los Estados acordaron que se esforzarán por alcanzar para 2030. Aunque estos objetivos –que abarcan desde hambre cero hasta la salud, pasando por el agua potable, la igualdad de género, la acción climática, el acceso a la justicia, las ciudades sostenibles, etc.– obtuvieron el acuerdo universal de los Estados miembros de la ONU en parte, precisamente, por evitar el lenguaje de los derechos humanos, el contenido de muchos de los ODS está relacionado de forma estrecha con el de muchos derechos humanos. Según un análisis, más del 90% de los objetivos y metas de los ODS se corresponden con obligaciones de derechos humanos.[44] Organizaciones como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Instituto Danés de Derechos Humanos han creado recursos para subrayar la estrecha relación entre los ODS y los derechos humanos internacionales.[45] El Instituto Danés, en particular, creó una base de datos que vincula la información de seguimiento del sistema internacional de derechos humanos con los objetivos y metas de los ODS, con el fin de desarrollar un enfoque de los ODS basado en los derechos humanos.[46] Y aunque algunos analistas han criticado con dureza los ODS precisamente porque no mencionan los derechos humanos, y mucho menos articulan una agenda explícita basada en los derechos,[47] otros se han unido al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Instituto Danés al ver el potencial de este nuevo marco global para avanzar en las causas de justicia social defendidas por el

movimiento de derechos humanos en un momento en el que es difícil encontrar un terreno común o llegar a un acuerdo internacional.[48] De hecho, los ODS no solo cuentan con el apoyo de una red bastante dinámica de activistas de la sociedad civil, sino que ya existe un marco formado por actores e instituciones internacionales, regionales y nacionales que podría facilitar un seguimiento y una aplicación experimental de estos objetivos y de los derechos que les corresponden.[49] En una evaluación cautelosa pero optimista del potencial de los ODS para avanzar en una ambiciosa agenda social y ambiental, un investigador de los derechos humanos sugiere que una razón para el optimismo es que el “consenso normativo más amplio de la agenda sobre el desarrollo está respaldado por una serie de actores de la sociedad civil que poseen un interés particular en las normas por las que han luchado”, de modo que la adopción por parte de una sociedad civil movilizadora podría generar un gran impacto.[50]

Una última reflexión acerca de las perspectivas que proponen que la legislación y la defensa de los derechos humanos prosperen frente al creciente antiliberalismo tiene que ver con la interacción entre las distintas dimensiones de esa práctica. El relato experimentalista de los derechos humanos depende de la interacción de los activistas nacionales con las instituciones internacionales, las redes transnacionales y los actores e instituciones nacionales independientes. Y mientras una de estas dimensiones –las instituciones internacionales de derechos humanos, en particular– se ha debilitado en los últimos años con el ascenso de los gobiernos nacionalistas autoritarios, otra dimensión –la de los movimientos sociales y el activismo cívico nacional– puede estar fortaleciéndose con la reciente difusión de las protestas cívicas en todo el mundo. Muchas de ellas –como el movimiento argelino Hirak,[51] el movimiento de protesta libanés,[52] las protestas en Irak,[53] las manifestaciones de Hong Kong,[54] y Black Lives Matter en los Estados Unidos, entre otros– se han adaptado a las restricciones de la pandemia del covid-19 utilizando mascarillas durante las manifestaciones físicas, así como organizando formas de protesta virtuales y de otro tipo. Hay pruebas de la determinación continua y el compromiso renovado de estos movimientos a pesar de la pandemia y otros contratiempos.[55]

No es fácil predecir cuáles serán los efectos a largo plazo de los movimientos de protesta que han estallado en muchos países en los últimos años, pero su aparición sugiere una revitalización de uno de los componentes cruciales de la defensa de los derechos humanos descritos en este libro, a saber, una ciudadanía activa y movilizada que haga valer sus derechos y exija cambios. La relación entre la movilización social orgánica y los movimientos de protesta, por un lado, y la sociedad civil organizada dedicada a la defensa de los derechos humanos, por otro, se analizará más adelante.

La digitalización

El rápido desarrollo de la tecnología y su impacto en la vida social y política es, como se comentó antes, un desafío con el que apenas empiezan a lidiar los actores de los derechos humanos.[56] Sin embargo, a diferencia del auge del antiliberalismo, el desarrollo de la tecnología (“la cuarta revolución industrial”) no debería ser en sí mismo una amenaza para los derechos humanos. La tecnología es una fuerza que podría utilizarse para mejorar y promover los derechos humanos tanto como para impedirlos o socavarlos.[57] Sin embargo, la preocupación por el impacto de la rápida digitalización en los derechos humanos no radica en la idea de que la tecnología sea necesariamente perjudicial, sino que, hasta la fecha, hay una serie de usos de la tecnología, tanto públicos como privados, que están teniendo repercusiones negativas, así como efectos imprevisibles y transformadores en la libertad y el bienestar humanos. La vigilancia y el seguimiento constantes de los seres humanos a través de su uso cada vez más frecuente de la tecnología crea riesgos no solo para la privacidad, sino para muchos otros aspectos de la libertad personal, incluso cuando la vigilancia y la recopilación de datos no vienen de parte de gobiernos autoritarios. [58] Y a pesar de la promesa de la inclusión y el desarrollo digitales para hacer frente a la pobreza, la discriminación y la exclusión son solo algunos de los riesgos más evidentes que la digitalización y la toma de decisiones algorítmicas suponen para los derechos humanos.[59]

El ritmo de los cambios tecnológicos plantea la cuestión de si los enfoques, a menudo prolongados y a largo plazo, de la defensa de los derechos humanos están a la altura del desafío o si, inevitablemente, quedarán relegados por los rápidos avances digitales.[60] Por otro lado, existe el riesgo de que las respuestas y estrategias rápidas enfocadas en la tecnología, aunque sean importantes, no sustituyan a las soluciones a largo plazo, que son más sólidas, duraderas y se basan en las relaciones humanas, aunque sean más lentas de desarrollar. Como sugirió recientemente una comentarista,

las nuevas épocas de protesta tendrán que aprender a combinar la facilidad y la rapidez de la conectividad en línea con la organización cara a cara a largo plazo que da a la protesta física su fuerza y su poder de permanencia.[61]

¿Puede un enfoque experimental de la defensa de los derechos humanos responder a los efectos transformadores de la revolución tecnológica? O bien, dado que fue sobre todo moldeado por las necesidades y circunstancias de una época anterior, ¿el movimiento de derechos humanos simplemente no va a ser capaz de hacer frente a los profundos cambios que trajo la era digital? Por un lado, la revolución digital presenta nuevos e importantes retos para los derechos humanos, pero también es cierto que el poder de muchas formas existentes de movilización y activismo de derechos humanos nacionales y transnacionales se ha visto reforzado por la tecnología digital. Hay muchas pruebas de que los actores e instituciones de todos los niveles del sistema de derechos humanos están empezando a adaptarse, al utilizar y afrontar la tecnología y sus efectos transformadores de diversas maneras. Las dificultades añadidas para las organizaciones de defensa de los derechos humanos creadas por las restricciones relacionadas con la pandemia del covid-19 en relación con las aglomeraciones y movilizaciones en persona también aumentaron la interacción con las herramientas y estrategias digitales.

El reto para los activistas de derechos humanos, al igual que para la

comunidad más amplia de hacedores de política, académicos y activistas que trabajan con los efectos sociales, económicos y políticos de la digitalización, es aprender las formas en las que se puede utilizar el poder de la tecnología para fortalecer y reforzar los derechos humanos, así como las maneras en las que se pueden predecir y resistir las dimensiones represivas, distópicas y desiguales de la tecnología. La dimensión positiva es inevitablemente el aspecto más fácil y emocionante del reto, y los activistas y defensores de los derechos humanos llevan años beneficiándose de las formas en que la tecnología mejora la comunicación y facilita nuevas formas de defensa y creación de redes.[62] Las personas con discapacidad y sus defensores, por ejemplo, han acogido en general el potencial de la tecnología para transformar las anteriores barreras a su acceso a la justicia y a otros bienes públicos.[63] Las organizaciones de defensores de los derechos humanos han colaborado con las empresas tecnológicas para desarrollar nuevas herramientas y estrategias que permitan recopilar, registrar y compartir información sobre violaciones de los derechos humanos, para luchar contra la desinformación y para proporcionar seguridad digital.[64] Se han creado nuevas organizaciones como Grassroots Unwired y The Engine Room a fin de asesorar a los activistas sociales y defensores de los derechos humanos acerca de cómo aprovechar al máximo los datos y la tecnología para aumentar su impacto,[65] y un encuentro global anual sobre derechos humanos en la era digital reúne a varios grupos y actores de diferentes disciplinas y campos de práctica para “construir una agenda global de derechos humanos en la era digital”. [66]

Los movimientos sociales y los actores de base también han sido ágiles e innovadores. En Hong Kong, por poner un ejemplo, los activistas por la democracia en 2019 siguieron las prácticas de movimientos sociales anteriores para contrarrestar el uso de tecnología de vigilancia como las farolas inteligentes, por medio del uso de aplicaciones y teléfonos, no solo para tomar decisiones acerca de tácticas inmediatas como dónde marchar, dónde retirarse ante los gases lacrimógenos y cómo transmitir información a un gran número de personas en tiempo real, sino también al votar en “aplicaciones caseras” por los siguientes pasos a realizar.[67] En Rusia, a medida que el gobierno aumentaba de forma brusca su

represión de la sociedad civil en general y de las organizaciones de derechos humanos en particular, los grupos de la sociedad civil han utilizado la tecnología para eludir algunas de esas restricciones y continuar su labor.[68] Una ONG rusa que trabaja en el campo de la libertad de información y que fue obligada por el gobierno a cerrar, describe cómo se reformó como una asociación informal de abogados y periodistas (Team 29), que comenzó a utilizar las nuevas tecnologías de los medios de comunicación en el sector no lucrativo.[69] Utilizaron “folletos en línea” para asesorar a la gente acerca de sus derechos y crearon juegos interactivos populares de “búsqueda de texto” para aconsejar a los usuarios sobre cómo comunicarse con la policía y los servicios de seguridad, así como sobre cómo protegerse y proteger a sus familias y su información. [70] Los juegos son populares y se venden bien, y los ingresos generados por la organización han sido muy útiles dadas las crecientes restricciones gubernamentales a la financiación extranjera, lo que los ha llevado a ayudar a otras ONG a desarrollar y utilizar aplicaciones y juegos prosociales similares para fines parecidos.[71] En muchas partes del mundo se pueden encontrar usos experimentales e innovadores similares de la tecnología por parte de activistas y movimientos locales.

En términos más generales, la era digital ha visto la aparición de docenas de ONG de derechos digitales a nivel nacional, regional e internacional –muchas del Norte Global, pero cada vez más del Sur Global– que se enfocan en los riesgos y desafíos para los derechos humanos de los usos de la tecnología.[72] Al mismo tiempo, una serie de instituciones y actores internacionales han empezado a ocuparse de las dimensiones de los derechos humanos de la digitalización, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Asamblea General de la ONU, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, así como una serie de Relatores Especiales como los de privacidad, libertad de expresión y pobreza extrema. Los actores regionales, en particular la Unión Europea y sus instituciones, han hecho de la protección de los derechos en la era digital una parte fundamental de su política. En otras palabras, además del conjunto de organizaciones y actores nuevos y emergentes que trabajan de manera específica en el impacto de la tecnología para los defensores de la justicia social, las instituciones de derechos humanos

existentes, así como múltiples actores a nivel de base, nacional, regional y transnacional, están adaptando sus prácticas y su enfoque para abarcar los desafíos específicos de la digitalización y el cambio tecnológico.

Y aunque el rápido progreso, la producción y la explotación de la tecnología superaron al principio la conciencia y la respuesta política, democrática y reguladora, no fue sino recientemente cuando se empezó a prestar mucha más atención a los riesgos y a los beneficios de la revolución digital, así como a los tipos de respuestas que pueden ser necesarios. Tanto los académicos como los hacedores de política y los legisladores están debatiendo de manera activa las formas de aprovechar las promesas de la tecnología y, al mismo tiempo, protegerse de los riesgos.[73] Pero no solo la comunidad y el sistema de derechos humanos se enfrentan a los nuevos retos de la revolución tecnológica: lo mismo ocurre con prácticamente todos los sistemas existentes, incluidos los sistemas y las prácticas políticas, económicas y sociales. Frank Pasquale describió hace poco una “segunda oleada de investigación y activismo sobre la responsabilidad algorítmica” en la que se han empezado a abordar preocupaciones más estructurales, tras la primera oleada que se enfocó sobre todo en los sistemas algorítmicos existentes con vistas a hacerlos más justos.[74] En sus palabras, la segunda oleada de responsabilidad va más allá de la mejora de los sistemas existentes y se pregunta “si deben utilizarse en absoluto y, en caso afirmativo, quién debe gobernarlos”. Los movimientos sociales, los defensores de los derechos humanos y los activistas también han empezado a plantearse estas cuestiones y, aunque puede que vayan más lento que los conocimientos tecnológicos y el interés de las empresas, sería, en el mejor de los casos, prematuro concluir que el movimiento de los derechos humanos no es capaz de estar a la altura de esos retos, y ya hay algunas pruebas de lo contrario. No obstante, dada la naturaleza especializada, compleja y cambiante del sector tecnológico, parece fundamental el consejo de quienes participan en el replanteamiento de las estrategias de derechos humanos de desarrollar nuevas formas de coalición y colaboración y de trabajar con aliados no tradicionales en el futuro.[75]

El cambio climático

A diferencia de la expansión digital, el cambio climático no conlleva ventajas ni beneficios potenciales para los derechos humanos. Se trata de un desafío fundamental y abrumador para el futuro del planeta y el bienestar de su población, si bien sus riesgos se distribuyen de forma desigual y, más a corto plazo, afecta a las zonas geográficas y a las poblaciones más pobres de forma mucho más severa que a otras.[76] Algunos de los efectos del calentamiento global suponen amenazas inmediatas y urgentes para los derechos y el bienestar de determinados grupos y poblaciones, mientras que otros son más relevantes para las generaciones futuras.

Aunque hace relativamente poco tiempo se reconoció de forma generalizada el riesgo abrumador que supone el cambio climático y se convirtió en algo muy importante en términos sociales y políticos, ya son pocos los grupos preocupados por la justicia social o los derechos humanos cuyo trabajo no se enfoque en cierta medida en su impacto.[77] Esto significa que los defensores y activistas de los derechos humanos, las ONG y sus redes, las organizaciones e instituciones internacionales, así como los actores e instituciones políticas nacionales de muchas partes del mundo, se enfocan a estas alturas en las formas en que el cambio climático puede socavar el bienestar y la supervivencia humana y social.

¿Pero hasta qué punto el modelo experimentalista de la legislación y la defensa de los derechos humanos es un vehículo útil o eficaz para abordar el abrumador impacto del calentamiento global? Está claro que una respuesta adecuada a los profundos desafíos del cambio climático requerirá un enorme compromiso político y social y una acción coordinada tanto a nivel mundial como nacional. En este sentido, la defensa de los derechos humanos no es más que uno de los múltiples enfoques que podrían jugar un papel en la respuesta. La cuestión relevante, por tanto, es si la defensa de los derechos humanos puede desempeñar un papel útil en el conjunto de estrategias necesarias para organizar una respuesta potente y coordinada a los riesgos y efectos del cambio climático. Sin

embargo, como se señaló antes, la relevancia especial del tiempo, incluida la urgencia e inmediatez de algunos de los daños y el carácter transgeneracional de otros, la naturaleza colectiva más que individual de los tipos de daños causados o amenazados y el antropocentrismo de la legislación sobre derechos humanos parecen implicar que es poco probable que las estrategias, las herramientas y los supuestos de los derechos humanos se adapten a los retos del cambio climático. Por otro lado, los defensores de los derechos humanos y las instituciones desde hace poco han empezado a enfrentarse a los riesgos y efectos del cambio climático de un modo que sugiere que las herramientas y los enfoques del movimiento son prometedores, y que sugieren una apertura al tipo de innovación y colaboración que han estado defendiendo quienes proponen replantear el movimiento en su conjunto.

Las ONG de derechos humanos nacionales y locales, así como las internacionales, han empezado a colaborar con los activistas ambientales y los financiadores buscando formas de integrar el cambio climático en su trabajo y de convertirlo en una prioridad más central y urgente.[78] En los últimos años se ha producido una explosión de litigios climáticos, con defensores que recurren a las cortes nacionales de todo el mundo.[79] Un artículo reciente describe 1023 casos sobre el clima presentados en los Estados Unidos y otros 305 en veintisiete países, y señala que tanto los derechos humanos como la ciencia desempeñan un papel cada vez más importante en los litigios.[80] Los casos se presentan contra los gobiernos por incumplimiento de las obligaciones ambientales y de derechos humanos para presionarlos a que tomen medidas climáticas más ambiciosas, por ejemplo en los recientes casos de gran repercusión contra Irlanda, Pakistán y los Países Bajos, y contra las empresas emisoras que buscan una compensación por los daños causados, como los presentados contra Exxon Mobil y otros “gigantes del carbono”. [81] Se han presentado casos en países de renta baja y media, así como en economías muy desarrolladas, y ante cortes regionales de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y ante organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos del Niño.

Además, estos y otros órganos de tratados de derechos humanos de la ONU declaran de manera regular en sus Observaciones Finales que las obligaciones de derechos humanos requieren que los Estados aborden su contribución al cambio climático, incluso a través de sus emisiones o la exportación de combustibles fósiles.[82] En 2019, cinco órganos de tratados de derechos humanos emitieron una declaración conjunta sobre derechos humanos y cambio climático, en la que identificaron los riesgos que el calentamiento global supone para los derechos humanos, las múltiples obligaciones impuestas a los Estados en virtud del derecho internacional relativo a este tema de tomar medidas para hacer frente al cambio climático y a los daños causados por él, y subrayaron su propio papel permanente en la supervisión y la exigencia de responsabilidades a los Estados por sus obligaciones de mitigación y adaptación al cambio climático.[83] El Acuerdo de París sobre el clima, firmado en 2015, se describe –a pesar de su lenguaje más bien débil en este sentido– como un tratado de derechos humanos.[84] Y aunque no llega a ser un sistema experimental, el Acuerdo de París introdujo elementos de un enfoque desde abajo para la reducción de las emisiones de carbono, al permitir que los países hagan sus propias promesas en cuanto a los objetivos individuales de reducción de emisiones, con un proceso de revisión periódica.[85] Algunos de los litigios climáticos recientes han implicado a litigantes que piden a las cortes que traten los objetivos climáticos del Acuerdo de París como puntos de referencia para juzgar la acción de los gobiernos, al tiempo que utilizan las disposiciones de derechos humanos y los mecanismos de aplicación para hacer que esos gobiernos rindan cuentas.[86] Un mayor activismo y movilización cívica que apunta a generar una mayor presión sobre los Estados para que revisen y aumenten sus contribuciones, incluso a través de los litigios, podría contribuir a reforzar el Acuerdo de París y a crear un sistema experimental más eficaz.

Entre otras iniciativas nuevas y quizás prometedoras que aportan estrategias de derechos humanos a las causas climáticas están el movimiento para conceder derechos a la naturaleza, como a los ríos (en Bangladesh, Colombia, Ecuador, Nueva Zelanda y el norte de India),[87] el movimiento para reconocer los derechos intergeneracionales[88] y el incipiente reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano y sostenible.[89] Una innovación

importante en un reciente tratado ambiental firmado entre países de América Latina y el Caribe es la inclusión de disposiciones que protegen los derechos humanos de los defensores del ambiente. El Acuerdo de Escazú, que es similar en algunas partes a la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público y la justicia en asuntos ambientales, es el primer acuerdo de este tipo que reconoce e intenta proporcionar protección contra el enorme peligro al que se enfrentan cada vez más los activistas de los derechos ambientales. En virtud del art. 9 del tratado, los Estados garantizan “un entorno seguro y propicio para las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales”, y se comprometen a tomar “medidas adecuadas y efectivas” para reconocer y promover muchos de los derechos de los defensores del ambiente, incluidos sus derechos a la vida, la integridad personal y la libertad de expresión, entre otros, así como a tomar medidas para prevenir, investigar y castigar la intimidación, las amenazas y los ataques contra ellos por parte de terceros. Si bien el tratado es relativamente reciente, ya que se adoptó en 2018, y hasta ahora (al momento de escribir este texto) fue firmado por veinticuatro Estados, la inclusión de estas disposiciones es un paso importante para reconocer y tomar medidas que permitan garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos y del ambiente que han sido acosados y asesinados en un número cada vez mayor en los últimos años.[90]

Pero posiblemente el mayor motivo de optimismo en cuanto al potencial del activismo basado en los derechos humanos para contribuir de manera eficaz a la lucha contra el cambio climático sea el poderoso conjunto de movimientos sociales nacionales y globales que han surgido desde hace poco para protestar contra el fracaso de los Estados y las empresas a la hora de abordarlo eficazmente. El movimiento de huelga climática liderado por Greta Thunberg y el movimiento de base Extinction Rebellion han impulsado a cientos de miles de activistas de todo el mundo a salir a la calle para exigir que se actúe. Tal como se argumenta en este libro, contar con una sólida base de apoyo social y de activismo que respalde una causa es, a menudo, un componente crucial de la defensa de los derechos humanos y de la acción por la reforma, en especial cuando los cambios exigidos son amplios y tienen

importantes implicaciones y costos, distributivos y de otro tipo.

El covid-19

La pandemia del covid-19 también presentó una serie de retos adicionales, ya mencionados, tanto para el movimiento de derechos humanos como para la protección de los derechos humanos en general. La reacción de muchos Estados –que supuso la introducción de estados de emergencia y la derogación de los tratados de derechos humanos y los mecanismos de vigilancia, la ampliación de la vigilancia y la policía, y la intensificación de las medidas de represión existentes– lo puso de manifiesto.[91] La grave exacerbación de las desigualdades existentes por el impacto de la pandemia socavó un gran número de derechos socioeconómicos, así como civiles y políticos. Y las restricciones generalizadas de la pandemia crearon nuevas dificultades para los movimientos sociales y los activistas a la hora de encontrar formas de movilización en un momento en el que reunirse o trabajar en persona estuvo limitado o prohibido. No obstante, la reacción de múltiples grupos de derechos humanos y movimientos de protesta social ante la pandemia sugiere que, hasta el momento, se mantienen vigilantes y buscan formas de combatir y resistir algunas de las medidas excesivamente represivas introducidas, para encontrar formas creativas de sortear las restricciones relacionadas con el covid-19 en su organización y para poner de manifiesto las desigualdades e injusticias exacerbadas por la pandemia. Hasta ahora, las instituciones internacionales de derechos humanos también han respondido con rapidez a la pandemia. En particular, a las derogaciones por parte de los Estados de los tratados de derechos humanos y a la introducción de estados de emergencia, al supervisar estas medidas, emitir opiniones y recomendaciones, y publicar directrices sobre su permisibilidad y sus límites.[92] Varias ONG también recopilaron y facilitaron el acceso al amplio abanico de medidas y declaraciones adoptadas por el conjunto de órganos internacionales de derechos humanos acerca de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en relación con la pandemia,[93] y algunos académicos y activistas

organizaron talleres y eventos virtuales sobre cómo hacer avanzar la justicia durante ese período.[94] Aunque en el momento de redactar este texto es demasiado pronto para saber hasta qué punto serán eficaces la defensa y la acción de los derechos humanos en relación con las consecuencias del covid-19, el estallido inicial de actividad sugiere al menos que muchos de los actores e instituciones pertinentes –la sociedad civil, los organismos internacionales de derechos humanos, las redes transnacionales y las instituciones nacionales– se están enfocando con intensidad en ellas.

El aumento de la desigualdad

Por supuesto, la desigualdad no es en absoluto un reto nuevo para los derechos humanos. La desigualdad de todo tipo ha sido una característica omnipresente de la sociedad humana, y la lucha contra la discriminación –ya sea racial o étnica, de género o de muchas otras índoles– ha sido una dimensión importante del movimiento de derechos humanos. Sin embargo, la ampliación de la igualdad socioeconómica no solo entre las distintas partes del mundo, sino también dentro de los Estados y, cada vez más, dentro de los Estados ricos y desarrollados, se ha convertido en un problema de relevancia política especial y creciente en las últimas décadas con el continuo fortalecimiento y arraigo del modelo económico neoliberal.

Como se señaló antes, el reto de la desigualdad para el movimiento de derechos humanos no solo radica en el hecho de que la amplia desigualdad socioeconómica socava una larga lista de derechos económicos y sociales, así como civiles y políticos. También radica en el hecho de que el movimiento de derechos humanos ha tenido mucho más éxito en la promoción y el tratamiento de los derechos civiles y políticos que en la promoción de los derechos y el tratamiento de la desigualdad de índole socioeconómico. Una de las respuestas de los investigadores y profesionales de los derechos humanos al impacto diferencial de la defensa de los derechos económicos y sociales en comparación con los derechos civiles y

políticos es señalar, a modo de explicación, los diferentes regímenes jurídicos internacionales que rigen ambos conjuntos de derechos.

[95] A pesar del lenguaje de la indivisibilidad de todos los derechos humanos y de las declaraciones de las instituciones internacionales de derechos humanos en ese sentido, la realidad es que la redacción de los dos Pactos de la ONU que tratan las dos categorías de derechos reflejó un compromiso mucho más diluido por parte de los Estados signatarios con la garantía y el cumplimiento de los derechos socioeconómicos en comparación con los civiles y políticos. Una de las razones que se suelen brindar para justificar esta distinción entre los dos Pactos es que se suponía que los derechos civiles y políticos podían aplicarse, sobre todo, mediante la no injerencia y no mediante el gasto, en comparación con los derechos socioeconómicos, cuya aplicación sería inevitablemente cara. Sin embargo, esta distinción ha sido cuestionada de forma convincente por los investigadores que señalan el costo de todo tipo de derechos y las implicaciones invariablemente distributivas de casi todo ejercicio significativo de los derechos humanos.[96]

No obstante, la redacción de los dos Pactos de la ONU se basó en una distinción entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos socioeconómicos, por otro. A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidcp), las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) se formulan en términos más graduales y contingentes, en los que se exige a los Estados que “adopten medidas” para la garantía “progresiva” de los derechos en función de sus “recursos disponibles”. Los derechos civiles y políticos enumerados en el Pidcp –que ha sido ratificado por los Estados Unidos, pero no por China– reflejan de forma más estrecha la agenda enfocada en la libertad de los Estados democráticos capitalistas, mientras que los derechos sociales y económicos enumerados en el Pidesc –que ha sido ratificado por China, pero no por los Estados Unidos– reflejan de forma más clara las prioridades de bienestar de los Estados socialistas y comunistas. Como reflejo de estas divisiones, algunas de las principales ONG estadounidenses de derechos humanos, especialmente Amnistía Internacional y Human Rights Watch, no consideraron los derechos socioeconómicos como derechos humanos “reales” y no incluyeron la justicia socioeconómica en sus mandatos durante muchas décadas.[97]

Señalar los orígenes jurídicos internacionales del enfoque desigual de la defensa de los derechos humanos en los derechos socioeconómicos no proporciona, por supuesto, una respuesta a la crítica que plantea que este movimiento no está a la altura del desafío de la desigualdad; de hecho, podría parecer que la explicación confirma la crítica. Sin embargo, una segunda respuesta más sustantiva a esa crítica es cuestionar la afirmación de que “los derechos humanos no tienen nada que decir acerca de la desigualdad” y destacar la labor de múltiples instituciones y organizaciones de derechos humanos durante muchos años en la lucha contra la desigualdad.[98] Como señalan académicos y activistas, un gran número de organizaciones de derechos humanos locales y de base en todo el mundo han promovido de manera activa las causas de la justicia económica.[99]

No obstante, aunque los argumentos críticos sobre la impotencia y el silencio de los derechos humanos frente a la desigualdad sean exagerados o inexactos, es difícil de refutar la acusación subyacente fundamental de que el movimiento de derechos humanos no ha abordado de forma adecuada la injusticia estructural y, en particular, la injusticia económica estructural. La desigualdad económica se ha agravado en las últimas décadas, y la transmisión intergeneracional de la pobreza arraigada en los países del Norte y del Sur por igual ha generado que millones de personas y sus familias tengan pocas perspectivas de disfrutar de los derechos humanos básicos de acceso a la salud y a la asistencia sanitaria, a la vivienda, al agua, a la alimentación, a la educación y a una vida digna, entre muchos otros. Es cierto que algunas campañas y acontecimientos reconocidos elevaron de forma considerable el perfil público del problema de la desigualdad económica y su relación con el capitalismo. Por ejemplo, los movimientos Occupy, el Foro Social Mundial, la campaña de cancelación de la deuda de Jubileo, las protestas de Seattle contra la Organización Mundial del Comercio, el giro de Oxfam en el siglo XXI hacia un enfoque basado en los derechos e intervenciones académicas como *El capitalismo en el siglo XXI*, de Thomas Piketty, y *Capitalismo*, nada más, de Branko Milanovic. Pero a pesar de estas campañas, protestas e intervenciones, ningún movimiento político o social, incluido el movimiento de derechos humanos, ha debilitado realmente la estructura de clases de la sociedad ni ha desplazado el modelo de

capitalismo neoliberal que se hizo tan dominante en las últimas décadas del siglo XX.

¿Debe interpretarse esto como una prueba de que el movimiento de derechos humanos no está a la altura de las circunstancias y que los interesados en la justicia económica deben abandonarlo? Para algunas reconocidas voces académicas del Norte Global, como Hopgood, Kennedy y Moyn, la “complicidad” o “compañerismo” de los derechos humanos con el capitalismo neoliberal proporciona una razón de sobra para desechar el movimiento de derechos humanos y encontrar algún otro camino hacia una sociedad más igualitaria. Hopgood es tal vez el más condenatorio, al argumentar que “la desigualdad [...] construyó el movimiento de los derechos humanos”, que “la mentalidad consumista neoliberal [está] en el corazón de los derechos humanos” y que “los derechos humanos evacuan la principal arma de la izquierda para exigir un cambio distributivo: la movilización de masas para ganar poder político”. [100] En su libro homónimo, Moyn afirma que los derechos humanos “no son suficientes”, que “el movimiento de los derechos humanos no puede romper su compañerismo con el neoliberalismo simplemente al girar hacia la igualdad”. Sostiene que el bienestar debe ser defendido por un movimiento diferente “que no se parecerá a nuestro movimiento de derechos humanos”. [101] En una línea similar, David Kennedy, que lleva mucho tiempo señalando las limitaciones del movimiento de derechos humanos, sostiene que “los derechos humanos ya no son el camino a seguir” frente a retos como “las pandemias, el calentamiento global, la inestabilidad financiera y la desigualdad”. [102] La revolución de los derechos humanos, declara Moyn, “fue un proyecto de legitimación del statu quo y una opción de carrera en el establishment para aquellos que, de otro modo, podrían haber contribuido a una nueva política global”. [103]

Estos y otros investigadores críticos enfocan su lente en los fracasos de los actores e instituciones de derechos humanos en su combate a las arraigadas estructuras de poder económico y político. En sus relatos hay una visión común que ve en la defensa de los derechos humanos una práctica elitista e impulsada por los expertos que desactiva la protesta, desanima la política, se opone a la movilización de las masas e impide la política redistributiva. Sin

embargo, esta visión es particular y parcial y se centra en los actores institucionales de la élite y en las grandes ONG del Norte Global, como Amnistía y Human Rights Watch, pero excluye algunas de las dimensiones que dan al movimiento de derechos humanos gran parte de su poder y potencial. En este libro argumento que el movimiento de derechos humanos es mucho más amplio, globalmente más diverso, dinámico e internamente controvertido que lo presentado por dichos críticos. En particular, al replantear la cuestión para incluir, en lugar de excluir, los movimientos sociales y el activismo de base, así como la diversidad de la sociedad civil que sustenta gran parte de la defensa de los derechos humanos, se ponen de manifiesto el dinamismo y la energía que alimentan este movimiento. Aunque los ideales de dignidad humana, bienestar y libertad que subyacen en el sistema de derechos humanos y las normas e instituciones internacionales que les proporcionan un marco jurídico son dimensiones cruciales, sin la energía movilizadora y la determinación de los movimientos sociales y los activistas, la capacidad del movimiento de derechos humanos para lograr un cambio transformador sería mínima.

Además, al promover un relato de los derechos humanos que los presenta como incompatibles con la movilización de masas y los objetivos redistributivos, y como algo que socava los proyectos distributivos del pasado, los críticos optan por ignorar los numerosos movimientos políticos y sociales que invocan tanto los derechos económicos y sociales como los derechos civiles y políticos como aspectos centrales de su demanda de cambio progresista y distributivo. Destacados miembros del movimiento socialista democrático en los Estados Unidos, como Bernie Sanders y Alexandria Ocasio-Cortez, han construido su agenda política progresista en torno a los derechos humanos a la asistencia sanitaria, la educación y la vivienda.[104] El cofundador de Black Lives Matter describió el movimiento como un movimiento de derechos humanos más que de derechos civiles, dada su integración de derechos económicos, sociales y culturales.[105] Y los académicos han empezado a señalar los tipos de cambios de estrategia que los defensores de los derechos humanos y las instituciones deben hacer para abordar cuestiones de economía política y convertirse en un movimiento transformador frente al neoliberalismo.[106]

No se trata de negar que el movimiento de derechos humanos no haya abordado dimensiones importantes de la justicia o que necesite una renovación y una “reforma disruptiva”. [107] Pocos movimientos sociales, si es que hay alguno, incluido el movimiento de los derechos humanos, han avanzado con seriedad en la lucha contra la injusticia estructural y la desigualdad socioeconómica. Y la escala y la naturaleza de los desafíos contemporáneos, así como sus propios puntos ciegos y fracasos, exigen sin duda un replanteamiento y un cambio dentro del movimiento de derechos humanos. Pero volviendo al argumento expuesto en la introducción, los derechos humanos no son una alternativa a la política o a la movilización social: son un conjunto de ideales basados en compromisos con la dignidad humana, el bienestar y la libertad para enmarcar y orientar la acción política y social, así como un conjunto de leyes e instituciones que ejercen influencia y presión, además de proporcionar amplificación y apoyo a las reivindicaciones de los movimientos sociales y los activistas. En lugar de hacer caso a la exhortación de los críticos que piden que se abandone el movimiento de derechos humanos por alguna alternativa no especificada, el reto es aprender tanto de los éxitos como de los fracasos del movimiento en el pasado y aprovechar sus mejores elementos para encontrar las formas más eficaces de desafiar y abordar la injusticia estructural en el futuro.

El futuro de los derechos humanos

En un informe acerca del espacio cívico en 2020, los autores describen un sombrío conjunto de acontecimientos con el potencial de aplastar los cimientos del activismo cívico, que incluyen a los “actores de la sociedad civil de extrema derecha, antidemocráticos y fundamentalistas que se alinean con los poderes autoritarios y antiliberales y con los oligarcas para remodelar el paisaje político, económico y social en línea con sus valores y visiones”. [108] Sin embargo, continúan afirmando que “también hay grandes oportunidades para las fuerzas progresistas. El creciente reconocimiento de que el liberalismo económico y la globalización han llevado al planeta a sus límites y han ampliado la desigualdad está motivando a un número cada vez mayor de personas a participar en el activismo político para dar forma a su futuro”. [109] Este libro se une a esta última perspectiva al argumentar que, a pesar del desalentador conjunto de acontecimientos y desafíos, existen importantes oportunidades en la actual era turbulenta para una transformación y un cambio reales.

El examen de campañas como las de justicia de género en Pakistán, la educación inclusiva en la Argentina y la autonomía reproductiva en Irlanda muestra algunas de las formas en que la defensa de los derechos humanos ha ayudado a promover el cambio basado en los derechos en contextos anteriores. Y a pesar de los sombríos acontecimientos contemporáneos y las dificultades de base, el aumento del activismo social y de los movimientos basados en los derechos, incluidas las huelgas climáticas, Black Lives Matter, las marchas del #MeToo y las protestas socioeconómicas en varios continentes, así como la efusión de la solidaridad y el activismo comunitario durante la pandemia del covid-19, dan razones para esperar que la movilización por los derechos humanos siga impulsando el cambio progresista.

Sin embargo, entender que el movimiento de derechos humanos

incluye la movilización social y la protesta, y no solo la sociedad civil organizada y las instituciones y redes internacionales, no supone una imagen de coordinación armoniosa entre estos diversos elementos. Por el contrario, son frecuentes los desacuerdos y las disputas dentro de las distintas partes del movimiento de derechos humanos y entre ellas. La fuerte disputa entre los distintos grupos de la sociedad civil y las ONG que defienden causas similares es una característica habitual de la defensa de los derechos humanos, como fue evidente en varias de las campañas descritas en los capítulos anteriores. Además, las relaciones desiguales y problemáticas entre las ONG internacionales y las locales, entre las financiadoras y la sociedad civil, y entre las organizaciones del Norte y del Sur Global que trabajan en asuntos similares han sido objeto de considerable debate y desafío para los profesionales de los derechos humanos. [110] Aparte de las tensiones Norte-Sur e internacional-local, la relación entre las comunidades y los grupos de base afectados por las violaciones de derechos y las injusticias, por un lado, y los defensores y las ONG que pretenden representarlos, por otro, también suele ser tensa.[111]

Por último, la relación entre la sociedad civil organizada y los movimientos sociales es complicada y dista mucho de ser simbiótica.[112] No todos los movimientos sociales que buscan la justicia social están de acuerdo con los supuestos y las estrategias del movimiento de derechos humanos ni se perciben como parte de él. Los movimientos sociales y la sociedad civil son dos modos de organización popular generalmente distintos, y la relación entre ellos en un momento dado –ya sea como aliados, competidores o de otra forma– dependerá del contexto político y social concreto.[113] Las organizaciones de la sociedad civil suelen posicionarse como intermediarias entre el gobierno y los ciudadanos, suelen estar más institucionalizadas y profesionalizadas y tienden a estar mucho más influenciadas por consideraciones de financiación. Los movimientos sociales, en cambio, pueden ser más radicales, espontáneos, ágiles y disruptivos, tener un compromiso más directo con la lucha política y estar menos preocupados o limitados por las relaciones con los hacedores de política o por la dependencia de la financiación. Sin embargo, aunque los movimientos sociales y la sociedad civil organizada pueden ser muy distintos y a menudo opuestos en sus métodos y actividades, en la medida en que busquen objetivos y

resultados similares van a poder interactuar de forma constructiva – a menudo lo hacen– vinculando la energía movilizadora, el conocimiento, la legitimidad y el poder de los primeros con la orientación a más largo plazo y centrada en las políticas de los segundos.[114]

A pesar de la disputa, las fricciones y las diferentes modalidades, el compromiso común de promover los derechos humanos y la justicia social une a los activistas de base y a los movimientos de protesta, así como a las ONG nacionales e internacionales, como parte de un movimiento de derechos humanos amplio y pluralista, junto con las instituciones nacionales e internacionales, las cortes, las burocracias y otros actores que participan de diversas maneras. De hecho, las disputas dentro del movimiento, así como las críticas externas y el conjunto de retos contemporáneos son algunos de los factores que han impulsado la reflexión y la reforma en los últimos tiempos.

[115] Los activistas y las organizaciones de derechos humanos han realizado ejercicios de autoexamen y crítica en relación con asuntos como el papel de las financiadoras, la inclusión, la necesidad de crear coaliciones en lugar de competir entre organizaciones, los nuevos tipos de colaboración y los objetivos y estrategias a largo plazo frente a las de corto plazo. Se han empezado a tomar en serio las críticas a los derechos humanos por ser una disciplina estrecha y purista en exceso, destinada sobre todo a los defensores que trabajan en el derecho, que prestan muy poca atención a los campos y estrategias de justicia social afines. Entre los muchos tipos de reforma que se han pedido está la necesidad de que las ONG de derechos humanos trabajen de manera más activa para apoyar a los movimientos sociales, sin tratar de dominarlos o domesticarlos, y que las financiadoras de temas de derechos humanos estén preparadas para hacer lo mismo.[116]

Un reconocido académico que ha liderado el llamado a la autorreflexión y al cambio en el movimiento aboga por una mayor colaboración entre las distintas organizaciones de derechos humanos, por que el movimiento de derechos humanos aprenda de otros campos y disciplinas (por ejemplo, del periodismo de investigación colaborativo), por desarrollar nuevas narrativas, por formar nuevas coaliciones, por adoptar tácticas de “búmeran múltiple”, por hacer valer nuevos tipos de derechos y por prestar

mayor atención al asunto del tiempo.[117] Otras voces promueven un paradigma de empoderamiento jurídico de base, destinado a permitir que los movimientos por la justicia sean liderados por las bases, en la que los defensores y otros profesionales tengan funciones de apoyo más que de liderazgo.[118] Se están renovando las ideas acerca de las formas en que las organizaciones de la sociedad civil pueden apoyar, aprender y facilitar los movimientos de base, evitar una “monocultura” de las ONG y crear sinergias entre los organismos profesionales de incidencia y los movimientos sociales.[119] Los principales profesionales de los derechos humanos aconsejan enfocarse en la relación entre un “autoactivismo” más suelto y fragmentado y una acción organizativa centrada, haciendo énfasis en la necesidad de que las organizaciones sean lo suficientemente “líquidas” como para adaptarse a las ventajas de movilización y de otra índole que presenta una era de protestas y activismo, en la que existe un desencanto generalizado con las instituciones del gobierno representativo y una búsqueda de formas más eficaces de promover el cambio basado en los derechos.[120] Estos debates internos acerca de la reforma del movimiento de derechos humanos no son, por supuesto, nuevos, y durante muchos años se ha debatido de forma activa dentro de las distintas ramas del movimiento de derechos humanos acerca de determinadas prácticas y enfoques.[121] Pero uno de los rasgos más esperanzadores e incluso emocionantes del actual período de turbulencia mundial es precisamente que los profesionales de los derechos humanos están reflexionando y cuestionándose mucho acerca del futuro del movimiento y de cómo adaptarse en un período de profunda desestabilización y cambio.[122] Hay una apertura a nuevos enfoques, al pensamiento disruptivo y a la reforma, y a las formas de involucramiento pluralistas, heterárquicas, interactivas y multinivel previstas por el experimentalismo.

El relato experimentalista de los derechos humanos presentado en este libro comprende tanto un replanteamiento descriptivo como una reorientación normativa. Pretende proporcionar una descripción de muchas de las prácticas de derechos humanos existentes, haciendo énfasis en su carácter pluralista, participativo, diverso, dinámico e iterativo. El movimiento de derechos humanos entendido en términos experimentalistas está compuesto no solo por

los organismos internacionales de derechos humanos y un conjunto de actores y redes institucionales nacionales e internacionales, sino también por organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales por el avance de la justicia. Los derechos humanos se entienden no como normas estrictamente definidas y detalladas de antemano, sino como normas que se invocan y desarrollan en un proceso continuo de disputa y participación de los distintos movimientos sociales y activistas de la sociedad civil, las redes e instituciones internacionales y las instituciones y actores nacionales estatales e independientes. Es importante destacar que el relato experimentalista también hace énfasis en la reevaluación, la renovación y la reforma continuas de las prácticas y las normas, e incluso del propio movimiento, a nivel nacional e internacional, en la lucha continua por el avance de los derechos humanos.

En un momento en el que existe un creciente desencanto con los sistemas políticos tradicionales y el gobierno representativo, y en el que el multilateralismo y la cooperación política internacional están en declive, el activismo de una ciudadanía movilizada y el compromiso de la sociedad civil con las instituciones internacionales y nacionales para promover los derechos humanos también pueden contribuir a ampliar la participación nacional y a fortalecer la gobernanza transnacional. Una época de agitación y crisis, a pesar del sufrimiento que conlleva, puede crear aperturas para el pensamiento creativo y la acción progresista, para una movilización renovada que catalice la transformación y el cambio. Por muy aterradora que sea la amenaza del cambio climático, por muy inquietante que sea el auge del autoritarismo antiliberal y el aumento de la desigualdad, por muy perturbadora que sea la revolución digital y por muy desorientadora que sea la pandemia del covid-19, es indudable que estos acontecimientos han sacudido el statu quo político, así como el movimiento de los derechos humanos, y están provocando un replanteamiento y una reforma. Los ideales y el lenguaje de los derechos humanos conservan su poder e importancia para quienes marchan en pos de la justicia; el derecho, las instituciones y las redes de los derechos humanos, tanto a nivel internacional como nacional, ejercen influencia en favor de los activistas y defensores, y los movimientos sociales generalizados legitiman y refuerzan sus demandas de cambio.

Lejos de ser una práctica elitista, ineficaz o burocrática, el relato experimentalista de los derechos humanos descrito en estos capítulos es una práctica dinámica, diversa y en evolución. Comprende un compromiso de múltiples actores y niveles entre un conjunto cada vez más amplio de participantes para definir y redefinir el bienestar, la dignidad y la libertad del ser humano en una lucha continua por el avance de la justicia. En una época turbulenta, en lugar de abandonar los derechos humanos, deberíamos redoblar nuestros esfuerzos para reforzar, renovar y revigorizar un movimiento que ha movilizó a muchos grupos y comunidades de todo el mundo en pos de un mundo mejor.

■

[1] Sin embargo, acerca de la ubicuidad del “autoritarismo social” dentro de todo tipo de regímenes, tanto democráticos como autocráticos, véase L. J. Chua, “Legal Mobilization and Authoritarianism”, *Annual Review of Law and Social Science*, 15 (2019), p. 355. Acerca de la dificultad de movilizarse por los derechos humanos en sistemas políticos muy autoritarios, véase “Struggles from Below: Literature Review on Human Rights Struggles by Domestic Actors”, *Research and Innovation Grants Working Papers Series* (21 de febrero de 2017), disponible en <www.usaid.gov>.

[2] Véase Billaud, “Keepers of the Truth: Producing Transparent Documents for the Universal Periodic Review”, en H. Charlesworth y E. Larking (eds.), *Human Rights and Universal Periodic Review* (2015). También J. K. Cowan y J. Billaud, “Between Learning and Schooling: The Politics of Human Rights Monitoring at the Universal Periodic Review”, *Third World Quarterly* (2015), p. 1175. También MacDowell Santos, “Mobilizing Women’s Human Rights: What/Whose Knowledge Counts for Transnational Legal Mobilization?”, *Journal of Human Rights Practice*, 10 (2018), p. 191.

[3] K. Tsutsui, *Rights Make Might* (2018).

[4] *Ibíd.*, p. 216.

[5] *Ibíd.*, p. 218.

[6] A. Chilton y E. Posner, “The Influence of History on States Compliance with Human Rights Obligations”, *Virginia Journal of International Law*, 56 (2016), p. 211.

[7] Tometi y Lenoir, “Black Lives Matter Is Not a Civil Rights Movement”, *Time Magazine*, 10 de diciembre de 2015: “A menudo se tilda a Black Lives Matter de ser un movimiento de ‘derechos civiles’. Pero pensar que nuestra lucha tiene que ver únicamente con los derechos civiles es malinterpretar las aspiraciones fundamentales de este movimiento [...] Se trata del pleno reconocimiento de nuestros derechos como ciudadanos; y es una batalla por los plenos derechos civiles, sociales, políticos, jurídicos, económicos y culturales consagrados en la DUDH”.

[8] Helfer, “Populism and International Human Rights Law Institutions: A Survival Guide”, en G. L. Neuman (ed.), *Human Rights in a Time of Populism: Challenges and Responses* (2020), p. 218.

[9] Véase, por ejemplo, L. R. Helfer “Overlegalizing Human Rights: International Relations Theory and the Commonwealth Caribbean Backlash against Human Rights Regimes”, *Columbia Law Review*, 102 (2002), p. 1832. Acerca de la retirada de Venezuela de la Convención Americana de Derechos Humanos en 2012, véase Mejía-Lemos “Venezuela’s denunciation of the American Convention on Human Rights”, *AJIL Insights*, 17 (2013). Y, en términos más generales, acerca de la relación un tanto discola del Reino Unido y el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos a lo largo del tiempo, véase K. S. Ziegler, E. Wicks y L. Hodson (eds.), *The UK and European Human Rights: a Strained Relationship* (2015).

[10] Para un resumen útil, véase Vinjamuri, “Human Rights Backlash”, en S. Hopgood, J. Snyder y L. Vinjamuri (eds.), *Human Rights Futures* (2017). Véase también L. R. Helfer, “Pushback Against Supervisory Systems: Lessons for the ILO from International Human Rights Institutions”, *Duke Law School Public Law & Legal Theory Series* nº 2019-55.

[11] Véase la reducción del apoyo de los Estados Unidos a los organismos de derechos humanos de la ONU y regionales en relación con los derechos reproductivos, <ijrcenter.org/2019/04/08/u-s-resists-international-oversight-reduces-iachr-funding-over-reproductive-rights> .

[12] Véase, por ejemplo, Stiansen y Voeten, “Backlash and Judicial Restraint: Evidence from the European Court of Human Rights”, 17 de agosto de 2018, disponible en <ssrn.com/abstract=3166110>; también L. R. Helfer, “Pushback Against Supervisory Systems”, p. 273.

[13] Véanse A. Buyse, “Squeezing Civic Space: Restrictions on Civil Society Organizations and the Linkages with Human Rights”, *International Journal of Human Rights*, 22 (2018), p. 966; y Amnistía Internacional, *Laws Designed to Silence: The Global Crackdown on Civil Society* (2019).

[14] Para impugnar el argumento de que la democracia “antiliberal” puede constituir una forma de democracia, por oposición a una nueva forma de autoritarismo mayoritario, véase Chopin, “*Démocratie Illibérale ou Autoritarisme Majoritaire*”, *Notre Europe*, Policy Paper nº 235 (19 de febrero de 2019), y W. Sadurski, *Poland’s Constitutional Breakdown* (2019), cap. 9.

[15] Véase, por ejemplo, A. Polyakova y otros, *The Anatomy of Illiberal States: Assessing and Responding to Democratic Decline in Turkey and Central Europe*, Brookings Institute, febrero de 2019.

[16] Véanse, por ejemplo, <freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>; A. Polyakova y C. Meserole, *Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese Models*, Brookings, agosto de 2019, disponible en <www.brookings.edu/research/exporting-digital-authoritarianism>. J. Sherman, “The Long View of Digital Authoritarianism”, *New America Weekly*, 20 de junio de 2019, disponible en <www.newamerica.org/weekly/edition-254/long-view-digital-authoritarianism>. Shoshana Zuboff escribe con potencia acerca del capitalismo de la vigilancia y las implicaciones para la democracia y la libertad humana de una arquitectura digital global omnipresente: *The Age of Surveillance Capitalism* (2019).

[17] Véanse, por ejemplo, M. Elgan, Uh-oh: Silicon Valley is Building a Chinese-style Social Credit System, 26 de agosto de 2019, disponible en < www.fastcompany.com >; Greenfield, “China’s Dystopian Tech Could be Contagious”, The Atlantic, 14 de febrero de 2018; y M. Variyar y J. Vignesh, The New Lending Game Post-Demonetization, 6 de enero de 2017, disponible en < tech.economictimes.indiatimes.com > .

[18] El número de países que están adoptando sistemas de identificación digital en todos los continentes crece demasiado rápido como para contarlos: una empresa del sector privado menciona más de setenta, pero la cifra no deja de aumentar: < www.gemalto.com/govt/identity/2016-national-id-card-trends > . Algunos de los países cuyos sistemas han dado lugar a problemas de derechos humanos son Kenia, India, Irlanda, Reino Unido y Túnez.

[19] Véase A. Soltani, R. Calo y C. Bergstrom, Contact-Tracing Apps Are Not A Solution to the Covid-19 Crisis, Tech Stream, Brookings, 27 de abril de 2020.

[20] Acerca de los problemas del emergente Estado de bienestar digital, véase el Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos a la Asamblea General de la ONU del 11 de octubre de 2019, A/74/48037.

[21] Para un análisis de algunas de las formas en que la inteligencia artificial puede afectar a los derechos humanos, véase el informe elaborado por el Comité de Expertos en Intermediarios de Internet del Consejo de Europa, Study on the Human Rights Dimensions of Automated Data Processing Techniques (In Particular Algorithms) and Possible Regulatory Implications (2017).

[22] Véase < www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/AboutClimateChangeHR.aspx > .

[23] Véase el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos “El cambio climático y la pobreza”, 25 de junio de 2019, A/HRC/41/39. Véase también el índice de vulnerabilidad climática elaborado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

[24] T. Piketty, *El capital en el siglo XXI* (2014).

[25] Véanse, por ejemplo, K. Young, “Inequality and Human Rights”, *Inference*, 5 (2019), p. 1; y J. Dehm, “Righting Inequality: Human Rights Responses to Economic Inequality in the United Nations”, *Humanity*, 10 (2019).

[26] Véase el Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, Consejo de Derechos Humanos, 29º período de sesiones, punto 3 de la agenda, A/HRC/29/31 (27 de mayo de 2015).

[27] R. Goodman y D. Jinks, *Socializing States: Promoting Human Rights Through International Law* (2013). Véase también B. Greenhill, *Transmitting Rights: International Organizations and the Diffusion of Human Rights Practices* (2016).

[28] Véase, por ejemplo, C. Rodríguez Garavito, “Para que los derechos humanos tengan futuro, debemos tener en mente el tiempo”, *Open Global Rights*, 10 de junio de 2019, disponible en <www.openglobalrights.org>.

[29] Para un argumento de que los actores de la sociedad civil están empezando a movilizarse de forma más eficaz para abordar la rendición de cuentas de las empresas en materia de derechos humanos, véase Birchall, “The Role of Civil Society and Human Rights Defenders in Corporate Accountability” (en prensa en 2020) en S. Deva y D. Birchall (eds.), *The Edward Elgar Research Handbook on Human Rights and Business*, disponible en <ssrn.com/abstract=3566318>.

[30] Rodríguez Garavito, “Para que los derechos humanos tengan futuro”, cit.

[31] Véase el informe de Global Witness, “Enemies of the State? How the Government and Businesses Silence Land and Environmental Defenders”, 30 de julio de 2019, disponible en <www.globalwitness.org/sv/campaigns/environmental-activists/enemies-state>. Véase también Matejova, Parker y Dauvergne, “The Politics of Repressing Environmentalists as Agents of Foreign Influence”, *Australian Journal of International Affairs*, 72 (2018).

[32] S. Humphreys, “Climate Change and Human Rights: Anthropocentric Rights”, *Global Policy Journal*, noviembre de 2015. Véase también S. Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change* (2010).

[33] Para una recopilación de los informes de la Comisión de Venecia acerca de los estados de emergencia publicados por la Comisión en respuesta a la racha de estados de emergencia relacionados con el covid-19, véase CDL-PI(2020)003, Estrasburgo, 16 de abril de 2020, disponible en <rm.coe.int/16809e38a6>. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también ofreció orientaciones en abril de 2020: <www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf>.

[34] No obstante, sigue siendo una preocupación para algunos comentaristas. Véase, por ejemplo, I. Somin, *A Cosmopolitan Case against World Government*, 16 de agosto de 2017, disponible en <2bf6d7da-e054-43b3-a9a8-7b2fd4133c39.filesusr.com/ugd/bdf8dc_038b5c5ba11a49ef8f04cb80c0653fe1.pdf>.

[35] M. Scheinin, *Towards a World Court for Human Rights*, 30 de abril de 2009, disponible en <www.eui.eu>; y Nowak, “A World Court for Human Rights”, en G. Oberleitner (ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*. *International Human Rights* (2018). Para las críticas a la idea, véanse P. Alston “Against a World Court for Human Rights”, *Ethics and International Affairs*, 28 (2014), p. 197; y Tigroudja, “La création d’une Cour mondiale des droits de l’homme est-elle contra victima? Libres propos introductifs”, en O. de Frouville (ed.), *Le système de protection des droits de l’homme des Nations Unies. Présent et avenir* (2017), p. 163. Para una visión general históricamente informada, véase De la Rasilla, “The World Court of Human Rights: Rise, Fall and Revival”, *Human Rights Law Review*, 19 (2019).

[36] Véase K. Roth, *The Pushback Against the Populist Challenge*, Informe Mundial de Human Rights Watch (2018), disponible en <www.hrw.org>.

[37] Véanse, por ejemplo, M. R. Madsen, “The Challenging Authority of the European Court of Human Rights”, *Law and*

Contemporary Problems, 79 (2016), p. 141; y J. Petrov, “The Populist Challenge to the European Court of Human Rights”, NYU Jean Monnet Center Working Paper 3/18.

[38] Helfer, “Populism and International Human Rights Law Institutions”, cit.

[39] Civicus, una importante alianza mundial de organizaciones de la sociedad civil “dedicada a fortalecer la sociedad civil y la acción ciudadana en todo el mundo”, mantiene un directorio de organizaciones y redes regionales e internacionales disponibles para apoyar a la sociedad civil: <www.civicus.org/images/Civil_Society_Support_Directory_March2017.pdf> .

[40] Para el debate, véanse M. Hunt, H. Hooper y P. Yowell, *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit* (2015); y M. Saul, A. Follesdal y G. Ulfstein, *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments* (2017). Véase también el Informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre “La contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y su examen periódico universal”, 17 de mayo de 2018, A/HRC/38/25. Véase también el trabajo de la Unión Interparlamentaria, disponible en <www.ipu.org/our-impact/human-rights/parliaments-and-human-rights> .

[41] Véase, por ejemplo, el trabajo de la organización Funders Initiative for Civil Society, fundada en 2016: <global-dialogue.eu/funders-initiative-for-civil-society> . Véase también la lluvia de ideas colectiva en los ensayos contenidos en S. Brechenmacher y T. Carothers (eds.), *Examining Civil Society Legitimacy* (2018), y los consejos proporcionados por el Global Greengrants Fund en su informe *Closing Civil Society Space: What Environmental Funders Need to Know* (febrero de 2019).

[42] Véase, por ejemplo, la propuesta de Forus, que se autodescribe como una red mundial de plataformas y coaliciones de ONG nacionales de los cinco continentes, que trabaja para “fortalecer las capacidades de la sociedad civil” y abogar por “una mejor dotación de recursos de la sociedad civil y la defensa de un entorno propicio para que las organizaciones de la sociedad civil influyan en las

políticas públicas a nivel nacional, regional e internacional”, disponible en < forus-international.org/en/influence/resourcing-of-civil-society > .

[43] M. Sovner, B. Gaberman y W. Moody, Sustaining Civil Society: Lessons from Five Pooled Funds in Eastern Europe, CUNY, Center on Philanthropy and Civil Society (octubre de 2019). También T. Carothers, The Closing Space Challenge: How are Funders Responding?, 2 de noviembre de 2015, disponible en < carnegieendowment.org > .

[44] S. Rattray, Human Rights and the SDGs: Two Sides of the Same Coin, PNUD, 5 de julio de 2019, disponible en < www.undp.org > .

[45] Véanse G. Curry, Human Rights, the SDGs and the 2030 Agenda for Sustainable Development, enero de 2019, disponible en < www.ohchr.org > ; y The SDG-Human Rights Data Explorer, Instituto Danés de Derechos Humanos, disponible en < www.humanrights.dk > .

[46] Véase < sdgdata.humanrights.dk > .

[47] Véase, por ejemplo, Jeffrey Smith y Alex Gladstein, que critican el atractivo de la Agenda de los ODS para los regímenes autoritarios que no apoyan la democracia ni los derechos humanos, “How the Sustainable Development Goals Undermine Democracy”, Quartz Africa, 7 de junio de 2018.

[48] T. Piccone, “Desbloquear el avance de los derechos humanos mediante la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Open Global Rights, 17 de abril de 2018, disponible en < www.openglobalrights.org > .

[49] J. Monkelbaan, Governance for the Sustainable Development Goals (2019), en particular el cap. 2.

[50] M. Langford, “Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals”, Ethics and International Affairs, 30 (2016), p. 167.

[51] D. Nouri, “The Future of the Algerian Hirak Following the

Covid-19 Pandemic”, Arab Reform Initiative, 7 de abril de 2020, disponible en < www.arab-reform.net > .

[52] Líbano: “Anti-government movement continues despite coronavirus ‘social distancing’ orders with car protests”, The New Arab, 21 de abril de 2020, disponible en < english.alaraby.co.uk > .

[53] Jaafari, “Young Iraqis Regroup after the Pandemic Paused their Mass Protests”, Public Radio International News, 5 de mayo de 2020.

[54] Hui, “Post-Pandemic, Hong Kong Protests Will Likely Return”, Princeton Alumni Weekly, 8 de mayo de 2020.

[55] T. Carothers y D. Wong, “The Coronavirus Pandemic is Reshaping Global Protests”, Carnegie Endowment, 4 de mayo de 2020, disponible en < carnegieendowment.org > .

[56] Véase M. Land y J. Aronson (eds.), *New Technologies for Human Rights Law and Practice* (2018).

[57] Para un reconocimiento anterior del potencial de la tecnología para mejorar el trabajo de la sociedad civil a nivel internacional, véanse los ensayos de D. Schuler y P. Day (eds.), *Shaping the Network Society: The New Role of Civil Society in Cyberspace* (2004).

[58] Véase, por ejemplo, S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (2019).

[59] Véase Livingston y M. Risse, “The Future Impact of Artificial Intelligence on Humans and Human Rights”, *Ethics and International Affairs*, 33 (2019), p. 141.

[60] Véase S. Elsayed-Ali, *Our Human Rights Need to Adapt, and Fast, if They Are to Keep Up with Technology*, *Foro Económico Mundial*, 9 de diciembre de 2016, disponible en < www.weforum.org > . Véase también la nota de advertencia de Rodríguez Garavito (“Para que los derechos humanos tengan futuro, debemos tener en mente el tiempo”, 2019), acerca de la necesidad de ser oportunos por parte de los actores de derechos humanos, en

referencia al libro de Marcia Bjornerud, *Timefulness* (2018).

[61] Antonia Malchik en “The Problem with Social Media Protests”, *Atlantic Magazine*, 6 de mayo de 2019.

[62] Véanse, por ejemplo, *Civil Society Innovation and Populism in a Digital Era*, International Civil Society Center and Just Labs Innovation Report (2019). También Hall, Schmitz y Dedmon, “Transnational Advocacy and NGOs in the Digital Era: New Forms of Networked Power”, *International Studies Quarterly*, 64 (2019), p. 159; y Schmitz y otros, “Democratizing Advocacy? How Digital Tools Shape International Non-Governmental Activism”, *Journal of Information Technology & Politics*, 17 (2020), pp. 174-191.

[63] Véase *The Global Initiative for Inclusive ICTs y International Disability Alliance, Technology and Effective Access to Justice* (2018). En términos más generales, véase J. Lazar y M. A. Stein, *Disability, Human Rights and Information Technology* (2017).

[64] Véase < www.witness.org/our-work/tech-advocacy > .

[65] Véase < www.theengineroom.org > .

[66] Véase < www.rightscon.org > .

[67] Véase Z. Tufekci, “In Hong Kong, Which Side Is Technology On? Both”, *Wired*, 22 de octubre de 2019, disponible en < www.wired.com > . Para el trabajo previo del autor acerca de la protesta social en la era de la tecnología, véase *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest* (2017).

[68] Véanse, por ejemplo, “Russia Orders Closure of Prominent Human Rights Group”, *Deutsche Welle*, 1 de noviembre de 2019; y “Russia: Parliament Approves Repressive Legislation Package Targeting Independent Voices”, *Freedom House*, 22 de noviembre de 2019.

[69] Véase < team29.org/en > .

[70] Véase T. Tolsteneva, “Las innovaciones tecnológicas y de juegos dan nueva vida a las OBG rusas”, *Open Global Rights*, 12 de septiembre de 2019, disponible en: < www.openglobalrights.org > .

[71] Íd.

[72] Entre las principales organizaciones del Sur Global, se encuentran Derechos Digitales (Chile y toda América Latina), Colnodo (Colombia), Cipesa (África del Sur), Afroleadership (Camerún), Asutic (Senegal), Unwanted Witness (Uganda) Ipandetec (Panamá y toda América Central), Software Freedom Law Centre (India) y Digital Empowerment Foundation (India), entre muchas otras, mientras que algunas de las organizaciones reconocidas del Norte Global hasta la fecha incluyen AccessNow.org, Alt Advisory, Digital Freedom Foundation, Digital Rights Foundation, European Digital Rights, Digital Rights Watch, Electronic Privacy Information Center, The Global Initiative for Inclusive ICTs y Open Rights Group, entre muchas otras. Otras, como la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, son redes mundiales que incluyen organizaciones de todos los continentes.

[73] Véase, por ejemplo, McGregor, Murray y Ng, “International Human Rights Law as a Framework for Algorithmic Accountability”, *International and Comparative Law Quarterly*, 68 (2019), pp. 309-343.

[74] F. Pasquale, “The Second Wave of Algorithmic Accountability”, *Law and Political Economy*, 25 de noviembre de 2019, disponible en <lpeblog.org>.

[75] Véase Rodríguez Garavito, “Disrupting Human Rights: Existential Challenges and a New Paradigm for the Field”, en N. Bhuta y otros (eds.) (2021).

[76] Véase, por ejemplo, S. N. Islam y J. Winkel, “Climate Change and Social Inequality”, Undesa Working Paper nº 152 (2017). También el Informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre el cambio climático y la pobreza, 25 de junio de 2019, A/HRC/41/39.

[77] Para algunos aspectos del giro gradual de las organizaciones de derechos humanos y las ONG hacia la cuestión del cambio climático, y de las organizaciones ambientales hacia los derechos

humanos, véase Rodríguez Garavito, “International Human Rights and Climate Governance: The ‘Rights Turn’ in Climate Litigation” (2021), y Setzer y Vanhala, “Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance”, Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change (2019).

[78] En 2019 se celebró en Nueva York una primera Cumbre Mundial sobre el Clima para reunir a los activistas de derechos humanos en aras de “ampliar los esfuerzos en materia de justicia climática”, véase <www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/announcing-peoples-summit-on-climate-rights-and-human-survival>.

[79] Véase The Status of Climate Change Litigation: A Global Review (2017).

[80] J. Setzer y R. Byrnes, Global Trends in Climate Change Litigation: 2019 Snapshot, LSE Grantham Research Institute (2019). Véase también el simposio del American Journal of International Law Unbound, editado por Peel y Lin, “Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South”, AJIL Unbound, 114 (2020); y Rodríguez Garavito, “International Human Rights and Climate Governance” (2021).

[81] Para un relato del aumento de este tipo de litigios climáticos “privados” contra las empresas, véase Ganguly, Setzer y Heyvaert, “If at First You Don’t Succeed: Suing Corporations for Climate Change”, OJLS, 38 (2018), p. 841.

[82] Véase States Human Rights Obligations in the Context of Climate Change: Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change adopted by UN Human Rights Treaty Bodies, Center for International Environmental Law (2018).

[83] Declaración conjunta sobre derechos humanos y cambio climático de la Cedaw, CESR, Cprmw, CRC, CRPD, 16 de septiembre de 2019.

[84] Knox, “The Paris Agreement as a Human Rights Treaty”, en D. Akande y otros (eds.), Human Rights and 21st Century Challenges

(2020), cap. 15.

[85] Véase D. Victor y C. Sabel, *An Experimentalist Approach to Governing Global Climate Change* (2017), disponible en ostromworkshop.indiana.edu .

[86] Véase Rodríguez Garavito “International Human Rights and Climate Governance”, cit.

[87] Véase O'Donnell y Talbot-Jones, “Creating Legal Rights for Rivers: Lessons from Australia, New Zealand and India”, *Ecology and Society*, 23 (2018), p. 7. Tanasescu, “Rivers get Human Rights: They Can Sue to Protect Themselves”, *Scientific American*, 19 de junio de 2017. Para la campaña internacional de reconocimiento de los derechos de los ríos, véase www.internationalrivers.org/campaigns/the-rights-of-rivers .

[88] Véanse, por ejemplo, Duwell y Bos, “Human Rights and Future People-Possibilities of Argumentation”, *Journal of Human Rights*, 15 (2016), p. 231, y Lewis, “The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime”, *Transnational Environmental Law*, 7 (2018), p. 69. Para un debate acerca del papel que desempeñan los derechos de las generaciones futuras en el caso climático emprendido por un grupo de jóvenes en Colombia contra el Estado, véase Rodríguez Garavito, “Así ganó en Colombia un litigio por el planeta”, *Dejusticia*, 7 de mayo de 2018.

[89] Véase el Informe a la Asamblea General de la ONU del Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente, David Boyd, acerca del reconocimiento mundial del derecho a un ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, 19 de julio de 2018, A/73/188. Véase también D. Boyd, “Los derechos como respuesta al apocalipsis ecológico”, *Open Global Rights*, 20 de marzo de 2019, disponible en www.openglobalrights.org .

[90] Véanse el informe de la ONG Global Witness, “Enemies of the State: How Government and Business Silence Land and Environmental Defenders” (julio de 2019), y Butt, Lambrick, Menton y Renwick, “The Supply Chain of Violence”, *Nature Sustainability* (2019), p. 742.

[91] Para una recopilación útil y un centro virtual de información acerca de cómo reaccionaron los Estados de todo el mundo a la crisis del covid-19 y las medidas que introdujeron, véase <www.democratic-decay.org/covid-dem>.

[92] Véanse, por ejemplo, las Orientaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las medidas de emergencia y covid-19, del 27 de abril de 2020; y la Recopilación de dictámenes e informes sobre los estados de excepción de la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia y el Derecho), del 20 de abril de 2020.

[93] Véase, por ejemplo, la recopilación realizada por el Centro Internacional de Recursos Judiciales, disponible en <ijrcenter.org/covid-19-guidance-from-supranational-human-rights-bodies>.

[94] Véase, por ejemplo, J. Huckerby y S. Knuckey, “Advancing Human Rights During the Pandemic: An Online Event Series”, Just Security, 27 de mayo de 2020. Véase también el curso “Social Justice lawyering in a Pandemic” ofrecido por la Universidad de la Ciudad de Nueva York, <www.law.cuny.edu/blog/courses/social-justice-lawyering-in-a-pandemic>.

[95] Para conocer la redacción y el desarrollo de los dos Pactos, véanse M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development* (1998); y B. Saul (ed.), *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: Travaux Préparatoires* (2016). Acerca del Pidcp, véase W. Schabas y M. Nowak, *Nowak’s Commentary on the UN International Covenant on Civil and Political Rights* (2019).

[96] Véase, por ejemplo, S. Holmes y C. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (2000). Sandra Fredman, en *Human Rights Transformed* (2008), argumenta de forma convincente que los derechos humanos de todo tipo, ya sean socioeconómicos o civiles y políticos, implican deberes positivos y requieren la intervención activa del Estado para su realización.

[97] El fundador de Human Rights Watch, Aryeh Neier, fue un reconocido crítico de los derechos económicos y sociales. En su artículo “Social and Economic Rights: a Critique”, *Human Rights*

Brief, 13, nº 2 (2006), pp. 1-3, afirmó que las preocupaciones distributivas deberían buscarse a través del proceso político regular y no tratarse como derechos humanos. Para conocer la historia de la exclusión inicial de Amnistía Internacional, pero la aceptación gradual de los derechos económicos y sociales como parte de su mandato, véase Goering, “Amnesty International and Economic, Social, and Cultural Rights”, en D. A. Bell y J.-M. Coicaud (eds.), *The Ethical Challenges of International Human Rights NGOs* (2006).

[98] Para la afirmación de que los derechos humanos no tienen nada que decir acerca de la desigualdad, véase S. Moyn, *Not Enough* (2018), p. 216. Para una refutación, véase I. Saiz, *Economic inequality and human rights: towards a more nuanced assessment*, 26 de abril de 2018, disponible en <www.cesr.org>; también Margot Salomon y Martin Scheinin en su reseña del libro de Moyn, *Leiden Journal of International Law*, 32 (2019), p. 609. Véase también K. Young “Inequality and Human Rights” (2019) y J. Dehm, “Righting Inequality” (2019).

[99] Véase D. Chong, *Freedom from Poverty: NGOs and Human Rights Praxis* (2010). También *Twenty Years of Economic and Social Rights Advocacy* (2013). Acerca de las campañas en torno al derecho al agua y al derecho a la vivienda, véase O’Connell, “Contesting the Displacement Thesis”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, 69 (2018), p. 19. Para una lista de múltiples organizaciones y actores que trabajan en derechos económicos y sociales, véase Sarah Knuckey en un hilo de Twitter de siete partes que comienza en <twitter.com/SarahKnuckey/status/989199192399761410>.

[100] S. Hopgood, “Fellow Travelers: Human Rights and Class Inequality”, *The Toqueville Review*, 10 de julio de 2018.

[101] Moyn, *Leiden Journal of International Law*, p. 219.

[102] D. W. Kennedy, “The International Human Rights Regime: Still Part of the Problem?”, en R. Dickinson y otros (eds.), *Examining Critical Perspectives on Human Rights* (2012), pp. 19, 33-34.

[103] Íd.

[104] Para la carta de derechos sociales y económicos del socialismo democrático, véase <www.dsausa.org/strategy/a_social_and_economic_bill_of_rights> .

[105] Véase la nota 7.

[106] Acerca de los derechos humanos y la salud en particular, véanse Kapczynski, “The Right to Medicines in an Age of Neoliberalism”, *Humanity*, 10 (2019), p. 79; y Yamin, “Struggles for Human Rights in Health in an Age of Neoliberalism: From Civil Disobedience to Epistemic Disobedience”, *Journal of Human Rights Practice*, 11 (2019), p. 357.

[107] C. Rodríguez Garavito, *Disrupting Human Rights: Existential Challenges and a New Paradigm for the Field* (2021).

[108] B. Hayes y P. Joshi, *Rethinking Civic Space in an Age of Intersectional Crises*, mayo de 2020, disponible en <global-dialogue.org> .

[109] Íd.

[110] Jackson, “Towards Transformative Solidarity: Reflections from Amnesty International’s Global Transition Program”, *Emory International Law Review*, 34 (2020), p. 705. Véanse también M. Younis, “Los peligros de que las ONG internacionales se vuelvan locales”, *Open Global Rights*, 22 de mayo de 2018, disponible en <www.openglobalrights.org/the-hazards-of-international-ngos-going-local/?lang=Spanish> ; y “An Open Letter to International NGOs who are Seeking to Localize their Operation”, *Open Democracy*, 5 de marzo de 2020, disponible en <www.opendemocracy.net> .

[111] Véase, por ejemplo, S. Babu Pant, *How a Human Rights Movement Gets Disempowered*, 17 de junio de 2017, disponible en <medium.com> .

[112] Mary Kaldor, por ejemplo, argumenta que las ONG podrían ser vistas como movimientos sociales “domesticados”: Connectas Human Rights, “Interview with Mary Kaldor”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, marzo de 2014, disponible en

<sur.conectas.org/en/interview-with-mary-kaldor>. Y Kate Nash advierte contra la suposición de que las redes de defensa de los derechos humanos se sustentan en los movimientos sociales y aboga por un cuidadoso análisis sociológico de la relación entre ellos: Nash, “Human Rights, Movements, and Law: On Not Researching Legitimacy”, *Sociology*, 46 (2012), p. 797.

[113] Motta, Esteves y Cox, “‘Civil Society’ vs Social Movements”, *Interface: A Journal for and about Social Movements*, 1 (2009), p. 1.

[114] Véase Lettinga y Kaulingfreks, “Clashing Activisms: International Human Rights Organizations and Unruly Politics”, *Journal of Human Rights Practice*, 7 (2015), p. 343.

[115] Véanse, por ejemplo, C. Rodríguez Garavito y K. Gomez (eds.), *Encarar el desafío populista: Un nuevo manual de estrategias para actores de derechos humanos* (2019); C. Rodríguez Garavito, “The Future of Human Rights: From Gatekeeping to Symbiosis”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, 20 (2014), disponible en <sur.conectas.org>; y “Towards a Human Rights Ecosystem”, en D. Lettinga y L. van Troost, *Debating the Endtimes of Human Rights: Activism and Institutions in a Neo-Westphalian World* (2014); Alston, “The Populist Challenge to Human Rights”, *Journal of Human Rights Practice*, 9 (2017), p. 1; y las respuestas de Ron Dudai y Vijay Nagaraj, en *Journal of Human Rights Practice*, 9 (2017), pp. 16 y 22.

[116] Hayes y Joshi, *Rethinking Civic Space in an Age of Intersectional Crises* (2020).

[117] Rodríguez Garavito, “Disrupting Human Rights: Existential Challenges and a New Paradigm for the Field”, en N. Bhuta y otros (eds.) (2021). Acerca de la necesidad de considerar nuevos tipos de derechos, véase W. F. Schulz y S. Raman, *The Coming Good Society: Why New Realities Demand New Rights* (2020).

[118] Véanse, por ejemplo, la organización de la red mundial Namati, <namati.org>; y el debate de Satterthwaite, “Legal Empowerment for Human Rights”, en G. de Búrca (ed.), *Legal Mobilization for Human Rights* (2021). Acerca de la campaña para

“cambiar el poder” hacia la apropiación local de la agenda en el ámbito de la financiación global y la filantropía, véase el movimiento #shiftthepower, <globalfundcommunityfoundations.org/what-we-stand-for>.

[119] B. Halloran y W. Flores, *Mobilizing Accountability: Citizens, Movements and the State* (2017), disponible en <www.transparency-initiative.org>.

[120] L. Nader, “Solid Organizations in a Liquid World”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos* (2014), p. 483.

[121] El *Journal of Human Rights Practice*, creado en 2009, ha servido de foro para estos debates. Para algunos ejemplos, véase Ergas, “Human Rights Impact: Developing an Agenda for Interdisciplinary, International Research”, *Journal of Human Rights Practice*, 1 (2009), p. 459; y Evans, “Trade Unions as Human Rights Organizations”, *Journal of Human Rights Practice*, 7 (2015), p. 466; Gready, “Reflections on a Human Rights Decade”, *Journal of Human Rights Practice*, 11 (2019), p. 442.

[122] Aparte de la reflexión y el pensamiento académicos, muchos de las principales financiadoras y ONG internacionales también se dedican a pensar en cómo el campo y su práctica pueden necesitar cambiar para hacer frente a los desafíos de la época actual: véase, por ejemplo, S. Gwynne, *Amnesty International Wants to “Make Human Rights Popular”*, 29 de julio de 2019, disponible en <www.campaignlive.com>; Byrne, “George Soros Fights Back against Populist Foes”, *Financial Times*, 15 de enero de 2018; y T. Coombes, “¿Por qué el futuro de los derechos humanos debe ser esperanzador?”, *Open Global Rights*, 19 de febrero de 2019, disponible en <www.openglobalrights.org>.

